B6897F

Informationen
305 zur politischen Bildung
bpb:
4/2009

Grundrechte

Inhalt

Grundrechte im Alltag ... 4

Geschichte der Grundrechte ... 5
Frühe Grundrechtserklärungen ... 5
Grundrechte in Deutschland ... 8
Grundrechte und Demokratie ... 13

Besondere Merkmale der Grundrechte ... 14

Grundrechtsschutz aus Karlsruhe – das Bundesverfassungsgericht ... 18
Entstehung ... 18
Zusammensetzung ... 20
Aufgaben ... 21

Die einzelnen Grundrechte ... 24
Schutz der Menschenwürde ... 24
Recht auf Freiheit der Person ... 26
Gleichheit vor dem Gesetz ... 31
Glaubens-, Gewissens- und Bekenntnisfreiheit ... 34
Freiheit von Meinung, Kunst und Wissenschaft ... 35
Schutz von Ehe und Familie und von Kindern nicht verheirateter Eltern ... 40
Schulwesen ... 42
Versammlungsfreiheit ... 44
Vereinigungsfreiheit ... 46
Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis ... 47
Freizügigkeit ... 47
Berufsfreiheit ... 48
Wehrdienst und andere Dienstverpflichtungen ... 50
Unverletzlichkeit der Wohnung ... 51
Eigentum, Erbrecht, Enteignung und Sozialisierung ... 53
Ausbürgerung, Auslieferung ... 54
Asylgrundrecht ... 55
Petitionsrecht ... 57
Justizgrundrechte ... 57

Grundrechte in anderen Verfassungen ... 58
Bürgerrechte in der DDR ... 58
Grundrechte in Landesverfassungen ... 60
Grund- und Menschenrechtsschutz in Europa ... 60
Grundrechte in der Europäischen Union ... 62
Grund- und Menschenrechte weltweit ... 64

Literaturhinweise ... 66
Impressum ... 67

Editorial

Im Jahr 2009 feierte die Bundesrepublik Deutschland den 60. Geburtstag des Grundgesetzes – Anlass für viele Würdigungen, die in der Hauptsache einen Tenor hatten: Unsere Verfassung kann auf eine Erfolgsgeschichte zurückblicken, die bei ihrer Entstehung so nicht vorauszusehen war.

1949 konnte kaum jemand ahnen, dass mit ihr die längste demokratische Periode in der deutschen Geschichte eingeleitet wurde. Nur vier Jahre zuvor war die blutigste Diktatur in der europäischen Geschichte von den alliierten Truppen nahezu aller Nachbarn und der USA unter großen Opfern niedergekämpft worden. Während der Beratung und Verabschiedung des Grundgesetzes hatte die Mehrzahl der Deutschen andere Sorgen: etwas zu essen im Topf, ein Dach über dem Kopf und ein Auskommen, um beides zu gewährleisten. Dazu kamen die Sorge um im Krieg verschollene Familienmitglieder und das Bewusstsein, einem verbrecherischen Regime Gefolgschaft geleistet zu haben. Was lag da ferner, als sich um ein Schriftstück zu kümmern, das dazu noch bescheiden, im Gewand eines Provisoriums daherkam, um die sich vollziehende deutsche Teilung nicht noch weiter zu zementieren?

Doch das Provisorium blieb dauerhaft, es überstand nicht nur die Zeit der Teilung, in der es nur für die alte Bundesrepublik Deutschland galt, sondern auch die Wiedervereinigung Deutschlands nach dem Zusammenbruch der DDR 42 Jahre später. Grund dafür war nicht zuletzt sein Kernbestandteil, die Grundrechte, die den Text des Grundgesetzes eröffnen. Nach den Erfahrungen mit der Menschenverachtung des Nationalsozialismus wurde die Menschenwürde zum obersten Leitprinzip. Aus ihr folgen Freiheits- und Gleichheitsrechte, die staatlich garantiert, im Kern unveränderbar und von jedermann einklagbar sind. Sie und ihre konsequente Anwendung im Rahmen eines demokratischen Rechtsstaats „zogen der Bundesrepublik Deutschland ein Rückgrat ein" und wurden zum „Maßstab des Politischen" (Heinrich Wefing). Gleichzeitig blieben die Grundrechte bürgernah. Das belegt die hohe Zahl der Individualbeschwerden, die jährlich das Bundesverfassungsgericht, als Hüter der Verfassung, erreichen; aber auch schon die gleichbleibend starke Nachfrage, welche die Textausgaben des Grundgesetzes im Rahmen unseres Publikationsangebots bei Jung und Alt finden.

Angesichts dieser unbestreitbaren Popularität sollten jedoch auch kritische Aspekte nicht ungenannt bleiben.

Was bedeutet es für eine Demokratie, wenn Politik und Bürger sich zunehmend daran gewöhnen, ihre Konflikte der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu überlassen, anstatt sie demokratisch auszutragen? Die Stärke des Bundesverfassungsgerichts bewirkt eine Schwächung der Politik.

Diese verstärkt sich durch die Tendenz, den Text des Grundgesetzes und dabei auch der Grundrechte zu überfrachten, um sich gegen jede Eventualität abzusichern. Fatal wäre eine Abschwächung und Relativierung der Kernaussagen, welche die besondere Qualität der Grundrechte ausmachen.

Dieses Heft will die Grundrechte als Teil und Ergebnis einer geistesgeschichtlichen Entwicklung darstellen, die verstärkt seit dem Zeitalter der Aufklärung in einem größeren (über-) europäischen Zusammenhang erfolgte. An diesen Zusammenhang knüpfen die Bemühungen an, Grundrechte, verstanden als Menschen- und Bürgerrechte, im Rahmen überstaatlicher Organisationen, zum Beispiel der UNO, des Europarats und der EU, für eine wachsende Zahl von Menschen erfahrbar und einklagbar zu machen.

Vor allem aber soll das Heft einladen, die Grundrechte kennen zu lernen. Es will verdeutlichen, wie sie die Bundesrepublik Deutschland in ihrer 60-jährigen Geschichte geprägt haben und weiterhin prägen. Und es will zeigen, wie eng die Grundrechte mit dem Alltag verbunden sind; welche Standards sie vorgeben, damit Politik und Gesellschaft in Deutschland bewahren, was ihre oberste Maxime ist: die Würde des Menschen.

Christine Hesse

Gudula Geuther

Grundrechte im Alltag

Auch wenn wir es meistens nicht merken: Grundrechte begegnen uns auf Schritt und Tritt. Ihre Auslegung kann zum Streitfall werden, aber insgesamt bilden sie die Werteordnung der Bundesrepublik Deutschland.

Eine Schülerin, die morgens beim Frühstück Zeitung liest, sich per Handy mit einer Freundin für den Abend verabredet und sich dann noch mit den Geschwistern darüber unterhält, ob sie lieber eine Lehre in einem Verlag oder eine Schauspielausbildung machen will, braucht dafür keine Grundrechte. Sie nimmt einfach als freies Mitglied der Gesellschaft am Leben teil.

Die Grundrechte sorgen aber dafür, dass sie das auch in Ruhe tun kann. Die Zeitung, die die Schülerin liest, ist nicht zensiert. Wollte eine staatliche Stelle das versuchen, stünde dem ein erstes Grundrecht entgegen: die Pressefreiheit. Am Handy spricht die junge Frau mit der Freundin, ohne dass der Staat mithört. Dabei hilft die Telekommunikationsfreiheit – wenn die Schülerin oder ihre Freundin nicht gerade in Verdacht stehen, mit Drogen zu handeln oder terroristische Anschläge vorzubereiten. Welche Ausbildung sie machen, welchen Beruf sie ergreifen will, geht den Staat erst einmal nichts an. Wollte er Regeln für die Ausbildung aufstellen, zum Beispiel die Zahl der Lehrstellen in Verlagen begrenzen, bekäme er es mit dem Recht auf Berufsfreiheit zu tun. Das sieht ein wenig anders aus, wenn die Frau studieren will. Hier kann sie nicht nur verlangen, vom Staat in Ruhe gelassen zu werden, im Gegenteil: Sie braucht ihn, weil er den Studienplatz zur Verfügung stellt. Wenn sie die nötigen Voraussetzungen erfüllt, kann sie diesen Platz verlangen, auch das ist Teil der Berufsfreiheit. Lassen wir die Schülerin jetzt zur Schule gehen. Selbst wenn das eine Privatschule sein sollte, kontrolliert hier der Staat, ob bestimmte Standards eingehalten werden. Und er muss zum Teil auch mithelfen, solche Schulen zu finanzieren.

Wollte sie schon heiraten, dann könnte sie das gar nicht, wenn der Gesetzgeber nicht vorher geregelt hätte, was eine Ehe ist, dass es überhaupt einen Trauschein gibt und welche Folgen er hat. Auch dazu verpflichten den Staat die Grundrechte. Und nicht nur bei Bundestagswahlen oder bei der Stellensuche, sondern auch in dieser Ehe hat sie als Frau die gleichen Rechte wie der Mann. Das ist heute eine Selbstverständlichkeit, aber letztlich Folge einer neueren Entwicklung, die auch auf den Gleichheitssatz des Grundgesetzes zurückgeht.

Zum Streitfall werden Grundrechte oft in alltäglichen Fragen, wenn es zum Beispiel um den Numerus clausus bei der Studienplatzvergabe geht und die Kriterien, nach denen die Vergabe erfolgt. Andere Grundrechte wirken nur in besonderen Situationen. Das ist beim Streit ums Asylrecht so, gilt bei der Frage, wie weit Maßnahmen zur Terror-Abwehr und Verbrechensbekämpfung in die individuelle Privatsphäre eingreifen dürfen genauso wie bei der Entscheidung, wann Demonstrationen, die an sich jedem erlaubt sind, doch eingeschränkt werden können.

Auch über existenzielle Fragen wie die, wann Abtreibung und ob oder wie Sterbehilfe erlaubt ist, entscheidet oft die Auslegung der Grundrechte. Gerade in solchen Fällen zeigen sich dann deren Konturen, die wir im täglichen Leben nicht immer wahrnehmen.

Die Beispiele machen eines deutlich: Grundrechte mögen nicht unser Leben bestimmen, aber sie spielen eine viel größere Rolle als wir oft denken. Sie sind **Abwehrrechte** gegen den Staat wie die Telekommunikations- oder die Pressefreiheit, sie sind – seltener – **Leistungsrechte** wie in unserem Beispiel die Berufsfreiheit für Studierende. **Institutsgarantien** sichern, dass es so etwas wie die Ehe überhaupt gibt. Die Grundrechte schaffen **Schutzpflichten** des Staates wie im Fall der Privatschulen und als **Mitwirkungsrechte** lassen sie uns zum Beispiel an Demonstrationen und damit an der Willensbildung der Gesellschaft teilnehmen.

Die meisten Grundrechte haben sich im Wortlaut seit der Verkündung des Grundgesetzes im Jahr 1949 nicht verändert. Trotzdem sind sie keine starren Gebilde. So hat die Idee, dass zur Bildung auch Chancengleichheit gehört, immer stärker Raum gewonnen. Die Vorstellung davon, was Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau bedeutet, hat sich grundlegend geändert, und es wurde immer deutlicher, wie sehr solche Rechte nicht nur zwischen Staat und Bürgern wirken, sondern auch zwischen Privatpersonen.

Diese Wirkungen zwischen Privatpersonen müssen auch die Gerichte beachten. Sie sind, genauso wie Behörden, zum Beispiel die Polizei oder das Standesamt, an die Grundrechte gebunden; auch der Gesetzgeber darf nicht gegen Grundrechte verstoßen und muss ihnen Geltung verschaffen. Insgesamt bilden die Grundrechte mehr und mehr eine Werteordnung der Bundesrepublik Deutschland oder, wie das Bundesverfassungsgericht es heute nennt: objektive Prinzipien.

Die Grundrechte des Grundgesetzes sind eine mögliche Ausprägung unter vielen. Die meisten Staaten haben Grundrechte festgeschrieben. Sie unterscheiden sich in ihrem genauen Inhalt und auch darin, ob und wie weit sie der Einzelne durchsetzen kann. Ihnen allen gemeinsam ist aber, dass sie auf teils jahrhundertealte Vorstellungen und Forderungen zurückgehen.

Gudula Geuther

Geschichte der Grundrechte

Staatlich verbriefte Grundrechte für jeden sind ein Ideengut der Aufklärung. In den USA, in Großbritannien, Frankreich und Deutschland mussten sie gegen Widerstände und Rückschläge behauptet werden.

akg / North Wind Picture Archives

Die amerikanische Unabhängigkeitserklärung von 1776 fußt auf der Idee unveräußerlicher Grundrechte. Thomas Jefferson und Benjamin Franklin gehörten zum Komitee, das die Declaration of Independence ausarbeitete.

Ginge es bei den Grundrechten um die theoretische Vorstellung, dass allen Menschen gewisse Rechte zustehen, so ließen sich zumindest Ansätze dafür schon bei den Philosophen der griechischen und römischen Antike finden, etwa bei den Anhängern der Stoa und bei den Sophisten. Aber auch Platon (427 - 347 v. Chr.), Aristoteles (384 - 322 v. Chr.) und Cicero (106 - 43 v. Chr.) haben sich mit dieser Thematik beschäftigt.

Ginge es darum, dass bestimmte grundlegende Rechte verbrieft werden, ließe sich ihre Geschichte mindestens bis ins Mittelalter zurückverfolgen. Das bekannteste Beispiel ist die englische Magna Charta von 1215. Die „Große Urkunde der Freiheiten" verbriefte geltendes adliges Lehensrecht gegenüber der königlichen Willkür und band bereits Übergriffe auf Leben und Eigentum freier Männer – also des Teils der Bevölkerung, der sich gegen den König hatte durchsetzen können – an gesetzliche Grundlagen.

Das aber, was wir unter Grundrechten verstehen, verbriefte Rechte für jeden Menschen oder jeden Staatsbürger bzw. jede Staatsbürgerin, also eine Kombination aus beiden Entwicklungen, ist sehr viel jünger. Die Entwicklung der Grundrechte geht Hand in Hand mit der des bürgerlichen Verfassungsstaats der Moderne.

Frühe Grundrechtserklärungen

Der erste Katalog, der den Anspruch erhob, umfassend Grundrechte niederzulegen, war die *Declaration of Rights* des nordamerikanischen Staates Virginia von 1776. Sie hatte wesentlichen Einfluss auf die Unabhängigkeitserklärung der Vereinigten Staaten aus dem gleichen Jahr sowie auf die französische Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789. Ihre Grundsätze fanden Eingang in die *Bill of Rights*, die 1789 formuliert und ab 1791 mit fortlaufend ergänzten *amendments* (engl.: Zusätzen) Teil der nordamerikanischen Verfassung wurde.

Die Ideen der *Declaration of Rights* hatten eine lange Vorgeschichte: Jahrhundertelang haben Menschen in Europa für die Religionsfreiheit gekämpft. Aus der Auseinandersetzung entstand der Wunsch nach Meinungs- und Publikationsfreiheit, als Reaktion auf religiöse Denkverbote der Wunsch nach Wissenschaftsfreiheit. Je mehr solche Freiheitsgedanken Raum griffen, desto lauter wurden auch die Forderungen nach anderen Rechten wie dem Recht auf persönliche Unversehrtheit sowie dem Schutz vor Gewalt und Willkür.

In Europa entstand seit Mitte des 17. Jahrhunderts der Gedanke eines Vertrages als Grund und Rechtfertigung von Herrschaft. Der Engländer Thomas Hobbes erdachte 1651 ein Modell, in dem die Bürger eines Staates vereinbaren, einem souveränen Herrscher Macht zu übertragen, um der Gewalt und Willkür untereinander vorzubeugen. Auf dieser Basis sollte nur er legitimiert sein, in Rechte wie die auf Leben, Freiheit und Eigentum einzugreifen. Der Herrscher war selbst nicht am Zustandekommen der Übereinkunft beteiligt und durfte Gefolgschaft einfordern, solange er den Untertanen Schutz bieten konnte. John Locke, Landsmann von Hobbes, drehte 1760 diesen Gedanken um: Bei ihm schlossen die Bürger mit dem Herrscher einen Vertrag, der diesen verpflichtete, Leben, Freiheit und Eigentum seiner Untertanen zu schützen und zu respektieren. Sollte er diesen Verpflichtungen nicht gerecht werden, verlöre er seine Legitimation.

Dahinter stehen Gedanken des Naturrechts, der Vorstellung, dass jeder Mensch von Geburt (oder von Gott) Rechte habe. Es waren Ideen, die vor der amerikanischen Unabhängigkeit noch andere und nach und nach immer mehr Gelehrte vertraten. Die Philosophen der Aufklärung, darunter zum Beispiel Jean-Jacques Rousseau (1712 - 1778) und Immanuel Kant (1724 - 1804) entwickelten aus dem Naturrecht ihre politischen und gesellschaftlichen Denkmodelle.

Schon nach diesen verschiedenen Theorien sind zwei Begründungen für Grundrechte denkbar: Sie existieren, weil sie jedem Menschen zustehen oder weil der Staat sie gewährt. Die *Virginia Declaration of Rights* beruht klar auf dem ersten Gedanken. In ihrem Artikel 1 heißt es, alle Menschen sind „von Natur aus gleichermaßen frei und unabhängig und be-

Die „Erfindung" der Menschenwürde

Am 10. Dezember 1948 beschloss die Vollversammlung der damals 56 Vereinten Nationen die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte". In Paris, im Palais Chaillot am rechten Ufer der Seine gegenüber dem Eiffelturm, wurde abgestimmt. 48 Staaten waren dafür, kein Gegenvotum, 8 Enthaltungen. [...]

Die Erklärung war eine Reaktion auf die Ungeheuerlichkeiten besonders der deutschen Verbrechen vor und im Zweiten Weltkrieg; Stalins monströse Untaten wurden damals, unmittelbar nach dem Ende des Krieges, noch gern diplomatisch beschwiegen. [...]

Es sind 30 einfache und klar formulierte, meistens kurze Artikel. Der erste besteht aus zwei Sätzen: „Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren. Sie sind mit Vernunft und Gewissen begabt und sollen einander im Sinne der Brüderlichkeit begegnen."

Hier erscheint zum ersten Mal die Würde als Menschenrecht. Und zwar ganz so, wie sie 276 Jahre vorher von einem deutschen Professor in Schweden zu einem juristischen Begriff gemacht worden ist, von Samuel Pufendorf. Seine große Abhandlung „De iure naturae et gentium", 1672 in Lund erschienen und erst 1711, lange nach seinem Tod, unter dem Titel „Acht Bücher von Natur- und Völkerrecht" ins Deutsche übertragen, war im späten 17. und im 18. Jahrhundert das meistübersetzte und verbreitetste Standardwerk zum Thema. [...]

Die Würde des Menschen ist Grundlage seines ganzen Systems. Zweites Buch, erstes Kapitel, Paragraf 5: „Es ergibt sich aus der Würde der menschlichen Natur und ihrer Vortrefflichkeit, durch die der Mensch allen anderen Lebewesen überlegen ist, dass seine Handlungen nach bestimmten Regeln beurteilt werden. Ohne solche Regeln kann es keine Ordnung geben, keinen Anstand, keine Schönheit. Und so hat der Mensch eine außerordentliche Würde, weil er eine Seele besitzt, die unsterblich ist und erleuchtet durch das Licht seines Verstandes und die Fähigkeit, die Dinge zu beurteilen und unter verschiedenen Möglichkeiten die richtige zu wählen, und die außerdem noch erfahren ist in vielen Künsten."

Naturrecht ist, was nach Meinung dessen, der es schreibt, sich aus der Natur des Menschen ergibt. Es ist wie mit dem Zauberer und dem Kaninchen. Bevor er es aus dem Zylinder herausholt, muss er es kunstvoll hineinpraktiziert haben. Der Philosoph Ernst Bloch unterscheidet 1961 in seinem Buch „Naturrecht und menschliche Würde" ein „bewahrendes" und ein „forderndes". Der griechische Denker Aristoteles zum Beispiel schrieb ein bewahrendes. Er meinte, es gäbe Menschen, groß, schlank, klug und zum Befehlen geeignet. Die seien von Natur aus freie Bürger. Andere dagegen, klein, stämmig und wenig intelligent, die könnten nur gehorchen und seien von Natur aus Sklaven, physei douloi . So hat er mit der Natur des Menschen die Sklaverei gerechtfertigt und ähnlich die untergeordnete Stellung der Frauen.

Das Naturrecht des 17. und 18. Jahrhunderts hingegen war ein forderndes. Der große holländische Rechtsphilosoph Hugo Grotius zum Beispiel, Samuel Pufendorf und sein sächsischer Landsmann Christian Thomasius vertraten es. Sie schrieben gegen Leibeigenschaft und Hörigkeit, für die Gleichheit und für die Freiheit des Glaubens und der Wissenschaft, Thomasius zudem gegen Hexenverfolgung und Folter. [...]

Die Würde heißt bei Pufendorf dignatio. Diese Würde hat die Last einer Geschichte von mehr als zweitausend Jahren. Es fing an mit den Römern. Dignitas oder dignatio bedeutete bei ihnen die Stellung eines bedeutenden Mannes, eines Würdenträgers, der durch eigene Leistung oder Geburt hoch über dem Volk der kleinen Leute steht. Ein typisch römischer Begriff, ähnlich wie auctoritas, Autorität. Die Griechen kannten so etwas nicht.

Im Mittelalter änderte sich unter kirchlichem Einfluss die Bedeutung der dignitas, die in Verbindung gebracht wurde damit, dass der Mensch ein Ebenbild Gottes sei. Aber auch die alte römische Vorstellung blieb, sogar noch in der Menschenrechtserklärung der Franzosen von 1789, die in Artikel 6 verkündete, jeder – männliche – Bürger habe das gleiche Recht im Zugang zu allen Ämtern und Würden, à toutes dignités. Ein Rückfall hinter den großen Sachsen und sein Buch von 1672. Bei den Angelsachsen kam Pufendorf besser an.

Der englische Aufklärer John Locke, der zwanzig Jahre später mit life, liberty and property – Leben, Freiheit und Eigentum – die ersten Menschenrechte formulierte, hat ihn bewundert und empfohlen für die staatspolitische Erziehung der englischen Jugend. Lockes Menschenrechte sind 1776 in die Unabhängigkeitserklärung der Vereinigten Staaten eingegangen.

Doch nicht nur Locke, auch ein anderer Engländer hat Pufendorf sehr verehrt, einer der großen Juristen des 18. Jahrhunderts: William Blackstone. Seine „Commentaries on the Laws of England" sind die Zusammenfassung der wichtigsten Prinzipien des Common Law, das in den USA übernommen wurde. [...] Noch 1926, zur 150-Jahr-Feier der Unabhängigkeitserklärung, pries US-Präsident Calvin Coolidge den Deutschen in höchsten Tönen: Seine Schriften „haben der Freiheit des amerikanischen Volkes den Weg gewiesen".

Das beschreibt zugleich den Pfad, auf dem Pufendorfs „Würde" 1948 in die wesentlich noch von den USA veranlasste UN-Erklärung der Menschenrechte gelangte. Dort drüben ist er eben früher und lange Zeit sehr viel mehr geschätzt worden als in seiner deutschen Heimat. [...]

Und so, wie er selbst erst spät nach Deutschland zurückkehrte, ist es auch mit seiner Würde. Seit 1949 steht sie im ersten Artikel unseres Grundgesetzes, wieder nach Hause gekommen unter dem Einfluss der UN-Menschenrechtserklärung von 1948. [...]

Und Samuel Pufendorfs Gedanke machte weiter Karriere. 1968 schaffte es die Würde des Menschen sogar ins Grundgesetz der DDR. Leider ohne Folgen für die Bürger der DDR. Von 1974 bis 2003 wurde der Begriff dann in die Verfassung von 15 europäischen Staaten übernommen. Die Türkei gehört dazu, das Königreich Schweden und das Königreich Spanien, Griechenland, Ungarn, Tschechien, Russland, Polen und, seit dem Jahr 2000, sogar die Schweiz. Kein schlechtes Ergebnis für den alten Sachsen mit der schweren Perücke. [...]

Bei aller Hochachtung für den Gelehrten, für „Pufi", wie ihn die heutigen Mitglieder der Familie Pufendorf liebevoll nennen, darf ruhig gesagt werden: Er war kein Demokrat, sondern ein barocker Mensch des 17. Jahrhunderts und Anhänger der absolutistischen Monarchie. Nahm auch nicht gegen Hexenverfolgung und Folter Stellung wie eine Generation später Christian Thomasius, formulierte auch keine Grundrechte gegenüber dem Staat wie der gleichaltrige John Locke. Aber mit der Würde des Menschen als Recht hat er den Weg gewiesen, den andere dann weitergegangen sind, bis die Würde in der Menschenrechtserklärung der UN stand, in unserem Grundgesetz und in der Verfassung von vielen anderen europäischen Ländern.

Uwe Wesel: „Unantastbar", in: Die Zeit, Nr. 49 vom 27. November 2008

akg-images

Samuel von Pufendorf war kein Demokrat, aber er machte die Menschenwürde zur Grundlage des Rechts.

sitzen gewisse ihnen innewohnende Rechte, deren sie, wenn sie in den Staat einer Gesellschaft eintreten, ihre Nachkommen durch keinen Vertrag berauben oder entkleiden können, nämlich den Genuss von Leben und Freiheit, mit den Mitteln zum Erwerb von Besitz und Eigentum und zum Streben und der Erlangung von Glück und Sicherheit". Schon im ersten Grundrechtekatalog der Geschichte war also der Anspruch enthalten, unabhängig von der jeweiligen Herrschaft zu gelten. Darin steckt bereits der Gedanke, dass die Grundrechte über dem einfachen Recht stehen und dass auch das Parlament nicht frei über sie verfügen kann – selbst wenn das noch keine klaren rechtlichen Folgen hatte.

Die *Declaration of Rights* wurde zum Vorbild für die Rechtsentwicklung in Nordamerika. In Pennsylvania bildete der Grundrechtskatalog, ebenfalls noch 1776 geschrieben, schon einen Teil der Verfassung selbst.

Freilich war mit „allen Menschen" als Grundrechtsträgern nur ein Teil gemeint: Entsprechend zumindest der vorherrschenden Meinung der Zeit standen die Grundrechte Sklaven nicht zu, auch die Frauen blieben ausgenommen.

Dafür, dass sich die Verfasser der *Declaration* so schnell auf das Naturrecht als Grundlage staatlicher Legitimation einigten, dürften mehrere Gründe zusammengespielt haben: Fern der britischen Krone und des britischen Mutterlands hatten die Kolonisten mehr Freiheit erlebt und Eigenständigkeit beweisen müssen als die Europäer. Die naturrechtlichen Vorstellungen mögen ihnen daher noch selbstverständlicher erschienen sein als jenen. Daneben bot die Berufung auf dem Menschen innewohnende Rechte auch eine Begründung dafür, sich von der Macht des britischen Monarchen loszusagen, der Freiheit, Eigenständigkeit und Eigentum der Kolonisten durch Erhebung immer neuer Steuern und Zölle sowie durch wachsende administrative Einflussnahme zu beschränken drohte.

Dagegen waren die Voraussetzungen in Frankreich wenig später grundlegend andere. Dort war es – das nordamerikanische Vorbild vor Augen – eher das Erlebnis der absoluten Macht des Königs, der täglichen Unfreiheit und der wirtschaftlichen Verarmung breiter Schichten, das zunächst in den Willen zur Umgestaltung mündete und kurz darauf in die Revolution von 1789. Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte ist der wahrscheinlich wichtigste Wendepunkt in der Entwicklung der Grundrechte. Sie ist ein von spürbarem Elan getragenes Dokument der Aufklärung. Bis heute ist sie geltendes Verfassungsrecht in Frankreich. In ihrer Präambel gelobt die Verfassung der Fünften Französischen Republik (in Kraft seit 1958) feierlich die Geltung der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 sowie der wirtschaftlichen und sozialen Rechte aus der Präambel der Verfassung von 1946.

Die französische Revolution bringt die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte hervor. 1795 erlässt der Konvent eine Überarbeitung, die Presse- und Meinungsfreiheit enthält. Zeitgenössische Radierung

akg-images

Aus der Unabhängigkeitserklärung, 4. Juli 1776

Folgende Wahrheiten bedürfen für uns keines Beweises: Dass alle Menschen gleich geschaffen sind; dass sie von ihrem Schöpfer mit gewissen unveräußerlichen Rechten ausgestattet sind; dass dazu Leben, Freiheit und das Streben nach Glück gehören; dass zur Sicherung dieser Rechte Regierungen unter den Menschen eingesetzt sind, die ihre rechtmäßige Autorität aus der Zustimmung der Regierten herleiten, dass, wann immer irgendeine Regierungsform diesen Zielen abträglich wird, das Volk berechtigt ist, sie zu ändern oder abzuschaffen und eine neue Regierung einzusetzen und diese auf solchen Prinzipien zu errichten und ihre Gewalten solchermaßen zu organisieren, wie es ihm zur Gewährleistung seiner Sicherheit und seines Glücks am ratsamsten erscheint.

Aus der Virginia Bill of Rights, 12. Juni 1776

*[...] **Abschnitt 1.** Alle Menschen sind von Natur aus in gleicher Weise frei und unabhängig und besitzen bestimmte angeborene Rechte, [...] und zwar den Genuß des Lebens und der Freiheit, die Mittel zum Erwerb und Besitz von Eigentum und das Erstreben und Erlangen von Glück und Sicherheit.*

***Abschnitt 2.** Alle Macht ruht im Volke und leitet sich folglich von ihm her; die Beamten sind nur seine Bevollmächtigten und Diener und ihm jederzeit verantwortlich.*

***Abschnitt 3.** Eine Regierung ist oder sollte zum allgemeinen Wohle, zum Schutze und zur Sicherheit des Volkes, der Nation oder Allgemeinheit eingesetzt sein; [...] die Mehrheit eines Gemeinwesens hat ein unzweifelhaftes, unveräußerliches und unverletzliches Recht, eine Regierung zu verändern oder abzuschaffen, wenn sie diesen Zwecken unangemessen oder entgegengesetzt befunden wird [...].*

***Abschnitt 5.** Die gesetzgebende und die ausführende Gewalt des Staates sollen von der richterlichen getrennt und unterschieden sein [...].*

***Abschnitt 12.** Die Freiheit der Presse ist eines der starken Bollwerke der Freiheit und kann nur durch despotische Regierungen beschränkt werden. [...]*

***Abschnitt 16.** Die Religion oder die Ehrfurcht, die wir unserem Schöpfer schulden, und die Art, wie wir sie erfüllen, können nur durch Vernunft und Überzeugung bestimmt sein und nicht durch Zwang oder Gewalt; daher sind alle Menschen gleicherweise zur freien Religionsausübung berechtigt, entsprechend der Stimme ihres Gewissens [...].*

http://www.unesco-phil.uni-bremen.de/dokumente/Menschenrechtserkl%E4rungen/Virginia%20Bill%20of%20Rights%201776.htm

Grundrechte in Deutschland

Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte setzte Maßstäbe für die Entwicklung in ganz Europa.

Auch die Deutschen Staaten konnten sich ihrem Einfluss nicht gänzlich entziehen. Hier aber führten sie nicht zur Revolution, sondern – auf der Basis entsprechender politischer Theorien – zu Reformen, die durch den der Aufklärung verpflichteten Monarchen gewährt wurden. Die Freiheitsrechte, die nach dem Sieg über Napoleon und der Neuordnung Europas auf dem Wiener Kongress 1815 etwa in Baden, Bayern und Württemberg in die Verfassungen Eingang fanden, sollten also nicht selbst den Staat legitimieren, sie waren eher staatliche Gewährleistungen. Das lässt sich schon daran ablesen, dass sie nie den Namen Grundrechte trugen. Es waren Rechte, die die Herrscher konstitutioneller Monarchien selbst durch Reformen erklärten oder mit den Ständen vereinbarten. Rechtlich wirkten sie nur begrenzt: Sie bildeten das Programm für die weitere Entwicklung des Rechts, ohne dass sie den Gesetzgeber gebunden hätten und ohne dass Gesetze, die ihnen widersprachen, nichtig geworden wären. Auch wenn sich die Situation in den einzelnen Staaten unterschied, auch wenn es teilweise einzelne Phasen etwas größerer Freiheit gab, ließen sich aus Sicht der Herrscher so Zensur, andere Einschränkungen von Bürgerrechten und massive politische Verfolgung rechtfertigen.

Der Idee nach änderte sich das im Zuge der Revolution von 1848. Die Paulskirchenverfassung, erarbeitet von der Frankfurter Nationalversammlung, ging von der Souveränität des Volkes aus – wenn auch die Regierung nicht vom Parlament abhängig sein sollte, sondern vom Kaiser, der zudem das Recht erhielt, das Parlament jederzeit aufzulösen. Der Grundrechtskatalog dagegen galt als Rechtfertigung des Staates und ging für die damalige Zeit in Deutschland sehr weit: Er umfasste Freiheitsrechte wie die Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit und ein gleiches Recht der Bürger, verbunden mit der Auflösung des Adelsstandes. Öffentliche Ämter sollten allen gleichermaßen zugänglich sein, jedem wurde ein Anspruch auf Schulunterricht zugesprochen. An solche Rechte sollte auch der Gesetzgeber gebunden sein, sie sollten vor Gericht durchgesetzt werden können, bis hin zur Grundrechtsklage beim Reichsgericht.

Aus der französischen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte, 1789

Da die Vertreter des französischen Volkes, als Nationalversammlung eingesetzt, erwogen haben, daß die Unkenntnis, das Vergessen oder die Verachtung der Menschenrechte die einzigen Ursachen des öffentlichen Unglücks und der Verderbtheit der Regierungen sind, haben sie beschlossen, die natürlichen, unveräußerlichen und heiligen Rechte der Menschen in einer feierlichen Erklärung darzulegen, damit diese Erklärung allen Mitgliedern der Gesellschaft beständig vor Augen ist und sie unablässig an ihre Rechte und Pflichten erinnert [...].

Artikel 1.
Die Menschen sind und bleiben von Geburt frei und gleich an Rechten. Soziale Unterschiede dürfen nur im gemeinen Nutzen begründet sein.

Artikel 2.
Das Ziel jeder politischen Vereinigung ist die Erhaltung der natürlichen und unveräußerlichen Menschenrechte. Diese Rechte sind Freiheit, Eigentum, Sicherheit und Widerstand gegen Unterdrückung. [...]

Artikel 4.
Die Freiheit besteht darin, alles tun zu können, was einem anderen nicht schadet. So hat die Ausübung der natürlichen Rechte eines jeden Menschen nur die Grenzen, die den anderen Gliedern der Gesellschaft den Genuss der gleichen Rechte sichern. Diese Grenzen können allein durch Gesetz festgelegt werden. [...]

Artikel 6.
Das Gesetz ist der Ausdruck des allgemeinen Willens. Alle Bürger haben das Recht, persönlich oder durch ihre Vertreter an seiner Formung mitzuwirken. Es soll für alle gleich sein, mag es beschützen, mag es bestrafen. Da alle Bürger in seinen Augen gleich sind, sind sie gleicherweise zu allen Würden, Stellungen und Beamtungen nach ihrer Fähigkeit zugelassen ohne einen anderen Unterschied als den ihrer Tugenden und ihrer Talente.

Artikel 7.
Jeder Mensch kann nur in den durch das Gesetz bestimmten Fällen und in den Formen, die es vorschreibt, angeklagt, verhaftet und gefangen gehalten werden. Diejenigen, die willkürliche Befehle betreiben, ausfertigen, ausführen oder ausführen lassen, sollen bestraft werden. [...]

Artikel 10.
Niemand soll wegen seiner Meinungen, selbst religiöser Art, belangt werden, solange ihre Äußerung nicht die durch das Gesetz festgelegte öffentliche Ordnung stört.

Artikel 11.
Die freie Mitteilung der Gedanken und Meinungen ist eines der kostbarsten Menschenrechte. Jeder Bürger kann also frei schreiben, reden und drucken unter Vorbehalt der Verantwortlichkeit für den Missbrauch dieser Freiheit in den durch das Gesetz bestimmten Fällen. [...]

Artikel 17.
Da das Eigentum ein unverletzliches und heiliges Recht ist, kann es niemandem genommen werden, wenn es nicht die gesetzlich festgelegte, öffentliche Notwendigkeit augenscheinlich erfordert und unter der Bedingung einer gerechten und vorherigen Entschädigung.

http://www.verfassungen.eu/f/erklaerung89.htm

Die Abgeordneten wollten mit den Grundrechten eine verbindliche Rechtsgrundlage für das deutsche Reich und für seine Einzelstaaten schaffen. Das gelang allerdings nicht, denn die Paulskirchenverfassung wurde praktisch nie wirksam. Ihr Grundrechtsteil wurde zwar als Reichsgesetz erlassen, doch die Einzelstaaten gingen mit ihm höchst unterschiedlich um und 1851, nach Niederschlagung der Revolution, wurde es wieder aufgehoben.

Die von den einzelnen deutschen Staaten gewährten Grundrechte konzentrierten sich, auch angesichts der Mitwirkung der Bürger an der Gesetzgebung, vor allem auf die wirtschaftlichen Freiheiten. Noch am ehesten übernahm Preußen die Grundrechte in seine Verfassungsurkunde von 1850. Auch sie unterstellte ihren Erwerb, ihre Ausübung und nähere Ausgestaltung jedoch den Gesetzen, die der König, das Herrenhaus und ein Parlament erließen, das nach dem Klassenwahlrecht (ungleiche Wahl: Stimmengewichtung der Wähler gemäß ihrer Steuerleistung) gewählt worden war.

Die späteren deutschen Verfassungen des Norddeutschen Bundes von 1867 und des Deutschen Reiches von 1871 verzichteten – vor allem unter Hinweis auf die Rechte der Länder – fast durchgehend auf Grundrechte.

Wesentliche Wirkungen entfalteten die Grundrechte der Paulskirchenverfassung dagegen in der Weimarer Republik.

akg-images

Ein Vorparlament aus Mitgliedern der Landtage bereitete in der Frankfurter Paulskirche die Wahlen zur Nationalversammlung vor. Diese erarbeitete am gleichen Ort eine Verfassung, die Grundrechte garantieren sollte.

Aus der Verfassung des Deutschen Reiches vom 28. März 1849

(Paulskirchenverfassung)

Abschnitt VI.
Die Grundrechte des deutschen Volkes.

§ 130. Dem deutschen Volke sollen die nachstehenden Grundrechte gewährleistet sein. Sie sollen den Verfassungen der deutschen Einzelstaaten zur Norm dienen, und keine Verfassung oder Gesetzgebung eines deutschen Einzelstaates soll dieselben je aufheben oder beschränken können.

§ 131. Das deutsche Volk besteht aus den Angehörigen der Staaten, welche das deutsche Reich bilden.

§ 132. Jeder Deutsche hat das deutsche Reichsbürgerrecht. Die ihm kraft dessen zustehenden Rechte kann er in jedem deutschen Lande ausüben. [...]

§ 133. Jeder Deutsche hat das Recht, an jedem Orte des Reichsgebietes seinen Aufenthalt und Wohnsitz zu nehmen, Liegenschaften jeder Art zu erwerben und darüber zu verfügen. [...]

§ 135. Die Strafe des bürgerlichen Todes soll nicht stattfinden, und da, wo sie bereits ausgesprochen ist, in ihren Wirkungen aufhören, soweit nicht hierdurch erworbene Privatrechte verletzt werden. [...]

§ 136. Die Auswanderungsfreiheit ist von Staats wegen nicht beschränkt; Abzugsgelder dürfen nicht erhoben werden.

§ 137. Vor dem Gesetze gilt kein Unterschied der Stände. Der Adel als Stand ist aufgehoben. [...] Die Deutschen sind vor dem Gesetze gleich. [...]

§ 138. Die Freiheit der Person ist unverletzlich [...]

§ 139. Die Todesstrafe, ausgenommen wo das Kriegsgericht sie vorschreibt oder das Seerecht im Falle von Meutereien sie zulässt, sowie die Strafen des Prangers, der Brandmarkung und der körperlichen Züchtigung sind abgeschafft.

§ 140. Die Wohnung ist unverletzlich. [...]

§ 141. Die Beschlagnahme von Briefen und Papieren darf, außer bei einer Verhaftung oder Haussuchung, nur in Kraft eines richterlichen, mit Gründen versehenen Befehls vorgenommen werden [...].

§ 142. Das Briefgeheimnis ist gewährleistet [...].

§ 143. Jeder Deutsche hat das Recht, durch Wort, Schrift, Druck und bildliche Darstellung seine Meinung frei zu äußern. Die Pressefreiheit darf unter keinen Umständen und in keiner Weise durch vorbeugende Maßregeln, namentlich Zensur, [...] beschränkt, suspendiert oder aufgehoben werden. [...]

§ 144. Jeder Deutsche hat volle Glaubens- und Gewissensfreiheit. Niemand ist verpflichtet, seine religiöse Überzeugung zu offenbaren. [...]

§ 152. Die Wissenschaft und ihre Lehre ist frei. [...]

§ 158. Es steht einem Jeden frei, seinen Beruf zu wählen und sich für denselben auszubilden, wie und wo er will.

§ 159. Jeder Deutsche hat das Recht, sich mit Bitten und Beschwerden schriftlich an die Behörden, an die Volksvertretungen und an den Reichstag zu wenden. [...]

§ 161. Die Deutschen haben das Recht, sich friedlich und ohne Waffen zu versammeln; einer besonderen Erlaubnis dazu bedarf es nicht. [...]

§ 164. Das Eigentum ist unverletzlich. [...]

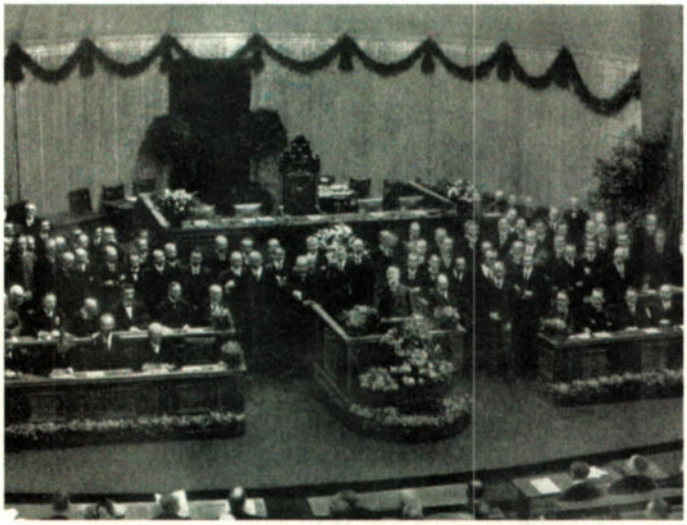
§ 174. Alle Gerichtsbarkeit geht vom Staate aus. Es sollen keine Patrimonialgerichte bestehen. [...]

§ 177. Kein Richter darf, außer durch Urteil und Recht, von seinem Amt entfernt oder an Rang und Gehalt beeinträchtigt werden. [...]

§ 188. Den nicht deutsch redenden Volksstämmen Deutschlands ist ihre volkstümliche Entwicklung gewährleistet, namentlich die Gleichberechtigung ihrer Sprachen, soweit deren Gebiete reichen, in dem Kirchenwesen, dem Unterrichte, der inneren Verwaltung und der Rechtspflege.

§ 189. Jeder deutsche Staatsbürger in der Fremde steht unter dem Schutze des Reichs. [...]

http://www.verfassungen.de/de/de06-66/verfassung48-i.htm



ullstein bild – Archiv Gerstenberg

Die Weimarer Republik brachte Deutschland erstmals eine demokratische Verfassung mit Grundrechten. Eröffnung der Nationalversammlung im Nationaltheater Weimar am 6. Februar 1919

Süddeutsche Zeitung Photo / Scherl

Das NS-Regime setzte ab 1933 individuelle Grundrechte außer Kraft: Öffentliche Demütigung von Frauen in Berlin, denen die Machthaber Verstöße gegen die von ihnen aufgestellten Normen der „Volksgemeinschaft" vorwarfen.

Die erste deutsche republikanische und demokratische Verfassung, die Weimarer Reichsverfassung von 1919, nahm sie auf und entwickelte sie weiter. Dahinter stand die Absicht, über die Grundrechte eine gesellschaftliche Dynamik in Gang zu setzen, die nicht mehr nur die Interessen des Bürgertums, also der vermögenderen Schichten, sichern, sondern auch gesellschaftliche Ungerechtigkeiten mildern sollte. Neben die klassischen Freiheitsrechte traten soziale Garantien wie die der Sozialversicherung, der Arbeitslosenunterstützung und des kostenlosen Schulunterrichts, außerdem die Sozialbindung des Eigentums, also die bis heute gültige und im Grundgesetz niedergelegte Vorstellung, dass Eigentum verpflichtet. Außerdem enthielt die Verfassung typische soziale Grundrechte und auch Grundpflichten, wie die Forderung an den Staat, „jedem Deutschen eine gesunde Wohnung [...] zu sichern", oder das Recht und die Pflicht zu arbeiten. Wie die ganze Verfassung, so war auch dieser Grundrechtsteil ein Kompromisstext nach erbitterten Auseinandersetzungen zwischen den unterschiedlichen gesellschaftlichen Strömungen. Vor allem den sozialen Gewährleistungen, auch den institutionellen wie der Garantie der Sozialversicherung, wurde in der Praxis eher der Charakter von bloßen Programmsätzen zugeschrieben – auch wenn rechtlich durchaus andere Interpretationen möglich gewesen wären. Die Väter und Mütter des Grundgesetzes sahen das später mit als Grund für eine beschränkte Wirkung der Grundrechte in der Weimarer Republik an und entschieden sich vor allem deshalb gegen soziale Grundrechte.

Die Nationalsozialisten beseitigten de facto 1933 die Weimarer Reichsverfassung. Innerhalb kürzester Zeit schalteten sie das Parlament aus und hoben die Geltung der Grundrechte auf. Am 28. Februar 1933, einen Tag nach dem Reichstagsbrand, setzte eine vom Reichspräsidenten unterzeichnete Notverordnung die Grundrechte der persönlichen Freiheit, der Meinungs-, Vereins- und Versammlungsfreiheit außer Kraft. Über das Deutsche Reich wurde unter dem Deckmantel einer scheinbaren Legalität ein permanenter Ausnahmezustand verhängt, der während der NS-Herrschaft nie aufgehoben wurde. Schon vor der Reichstagsbrandverordnung hatte Herrmann Göring als kommissarischer preußischer Innenminister mit dem „Schießerlass" gegen politische Gegner klar gemacht, dass sich das Regime ohnehin nicht an Grundrechte gebunden fühlte. Noch im Frühjahr 1933 wurden die ersten Konzentrationslager errichtet. Mit dem so genannten Ermächtigungsgesetz – ohne die Stimmen der verhafteten oder untergetauchten KPD-Abgeordneten und gegen die Stimmen der SPD-Parlamentarier – nahm sich das Parlament im März 1933 selbst die verbliebenen Einflussmöglichkeiten. Die Aufhebung der theoretisch noch gültigen Grundrechte manifestierten formale Rechtsakte wie das so genannte Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums, das die Entlassung missliebiger oder jüdischer Beamter ermöglichte.

Tatsächlich aber war nach nationalsozialistischen Vorstellungen für Grundrechte ohnehin kein Platz mehr. In weiten Teilen der veröffentlichten Rechtswissenschaft traten sie hinter den Gedanken der „Volksgemeinschaft" zurück. So schrieb etwa der Rechtswissenschaftler Ulrich Scheuner 1937: „Die Ablehnung des Begriffs des subjektiven öffentlichen Rechts richtet sich auch gegen die mit ihm verbundenen Ideen, den Gedanken einer der Einwirkung der Gemeinschaft entzogenen ‚staatsfreien' Sphäre des Einzelnen, die Vorstellung von ursprünglichen Grundrechten und Freiheitsrechten des Einzelnen im Staate, überhaupt gegen die Anerkennung von bestimmten Personen oder Verbänden im Staate eingeräumten Garantien. [...] In der deutschen Volksgemeinschaft, wie sie der Nationalsozialismus geformt hat, ist kein Raum mehr für Grundrechte des Einzelnen gegen Volk und Staat."

Nach der bedingungslosen Kapitulation Deutschlands 1945 stellten die Alliierten Siegermächte dem ehemaligen Kriegsgegner die Vorgaben für die weitere politische Entwicklung. In den drei westlichen Besatzungszonen wurden die Weichen für eine demokratische Entwicklung gestellt, in der sowjetisch besetzten Zone für den Übergang in eine sozialistische Gesellschaft (siehe S. 58 ff.).

Unter dem Eindruck zunehmender Differenzen zwischen den Westmächten und der Sowjetunion im beginnenden Kalten Krieg entschieden sich die Westmächte für die Errichtung eines westlichen deutschen Teilstaats. 1948 gaben sie den Ländern ihrer Besatzungszonen in den „Frankfurter Dokumenten" den Auftrag zur Erarbeitung einer Verfassung. Verwaltungsbeamte der Länder erarbeiteten auf dem Verfassungskonvent von Herrenchiemsee erste Vorlagen für den Parlamentarischen Rat, der anschließend das Grundgesetz beriet und verabschiedete. Die Erfahrungen mit der menschenverachtenden

ullstein bild

Der Parlamentarische Rat verkündet am 23. Mai 1949 in Bonn das Grundgesetz: Auf Grund der Erfahrungen aus der NS-Diktatur genießen die Grundrechte darin besonderen Schutz.

Ideologie des Nationalsozialismus und mit dem Scheitern der Weimarer Republik führten dazu, dass die Grundrechte im Grundgesetz eine besondere Würdigung erfuhren.

Das Bewusstsein bis dahin unvorstellbar gewesener Gräuel während der NS-Zeit prägte vor allem die Inhalte der Grundrechte, mit der Menschenwürde als höchstem Wert. Die Erkenntnis, dass die Selbstentmachtung der Weimarer Republik wesentlich durch deren Verfassungsstruktur ermöglicht worden war, bewirkte wiederum, dass die Grundrechte innerhalb der Verfassung besonders gesichert wurden.

Entstehung des Grundgesetzes

61 Männer und vier Frauen hatten die Ministerpräsidenten der deutschen Länder in den drei westlichen Besatzungszonen im Auftrag der Westalliierten nach Bonn geschickt, um das Grundgesetz als eine – so war es ursprünglich gedacht – vorläufige Verfassung zu erarbeiten. Fünf Vertreter Berlins berieten außerdem mit – wegen des Viermächtestatuts über die Stadt aber ohne Stimmrecht. Nicht viele Deutsche interessierten sich für die Arbeit der Väter und Mütter des Grundgesetzes. Die meisten hatten andere Sorgen: Viele Familien waren zerrissen, auch noch kurz nach der Währungsreform und mitten im Wiederaufbau hatten nicht alle genug zu essen, es herrschte Wohnungsnot.

Im provisorisch umgestalteten naturhistorischen Museum König in Bonn fand am 1. September 1948 die Eröffnungsfeier statt. Für die Parlamentarier war die kritische Situation Deutschlands ein Ansporn, ihre Aufgabe besonders ernst zu nehmen: Statt der vorgesehenen drei tagten sie fast neun Monate lang. Dabei waren sie sich von Anfang an einig, dass die Grundrechte eine besondere Rolle spielen sollten. Fast alle hatten in der Zeit des Nationalsozialismus selbst erlebt, was es bedeutet, wenn der Staat die Menschenrechte missachtet. Manche waren in Konzentrationslagern interniert gewesen, einige hatten wegen ihrer politischen Haltung Berufsverbot gehabt, fast alle hatten auf irgendeine Art unter dem NS-Regime gelitten.

Den Parlamentariern war die Ideenwelt der Grundrechte vertraut. Sie kannten ihre Entwicklung seit der französischen Revolution von 1789, sie kannten die Grundrechte der Paulskirchenverfassung und die der Weimarer Republik, während der einige von ihnen selbst Abgeordnete im Reichstag gewesen waren. Manche hatten schon an den Verfassungen der Länder mitgeschrieben. Der Parlamentarische Rat hatte die Vorschläge des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee auf dem Tisch liegen. Dass „Garantien der individuellen Rechte und Freiheiten" Teil der Verfassung sein sollten, hatten auch die Besatzungsmächte in den Frankfurter Dokumenten verlangt.

Die Stellung, die die Mitglieder des Parlamentarischen Rates den Grundrechten im Grundgesetz gaben, war trotzdem für die damalige Zeit einmalig: Es war die erste Verfassung, die die Grundrechte an erste Stelle setzte, allen voran die Würde des Menschen.

Im Herrenchiemseer Konvent hatte schon der Abgeordnete Adolf Süsterhenn, CDU, gefordert, der Schutz der Grundrechte müsse die vornehmlichste Aufgabe eines jeden Staates und seiner Verfassung sein. Und Carlo Schmid, SPD, Vorsitzender des Hauptausschusses und damit des wichtigsten Gremiums im Parlamentarischen Rat, mahnte, der Parlamentarische Rat müsse Grundrechte schaffen, die „nicht bloß Deklamationen, Deklarationen und Direktiven sind [...], sondern unmittelbar geltendes Bundesrecht, auf Grund dessen jeder einzelne Deutsche, jeder Bewohner unseres Landes vor den Gerichten soll Klage erheben können." Darüber hinaus verboten es die Parlamentarier im Grundgesetz, dass der Kern der Grundrechte verändert wird.

All das sind Ausprägungen des Satzes, der noch im Herrenchiemseer Entwurf an erster Stelle stand und der auch das Grundgesetz prägt: „Der Staat ist um des Menschen Willen da, nicht der Mensch um des Staates Willen." Dass der erste Satz nunmehr die Menschenwürde schützt, bedeutet nichts Anderes. Die Parlamentarier fanden ihn aber nicht nur sprachlich gelungener, sondern maßen ihm auch mehr rechtliche Verbindlichkeit zu.

Trotz all dieser Einigkeit: Im Einzelnen war vieles umstritten, etwa, wie genau die Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau oder wie die Stellung der Kirchen aussehen sollte. Auch dass die Todesstrafe abgeschafft würde, war in den Beratungen lange Zeit nicht klar. Anderes, was heute umstritten ist, war dagegen für die Verfassungsautoren selbstverständlich, etwa das – damals noch unbeschränkte – Asylrecht.

Der wesentliche Grund, warum die Väter und Mütter des Grundgesetzes ursprünglich nur ein Provisorium schaffen

wollten, lag im Kalten Krieg begründet, der mit der sowjetischen Blockade der Zugänge für die Westalliierten nach Berlin 1948/49 bereits seinen ersten Höhepunkt gefunden hatte. Die Ministerpräsidenten und ebenso die meisten Parlamentarier fürchteten, mit einer Verfassung die deutsche Teilung zu zementieren. Deshalb war anfangs sogar umstritten, ob das Grundgesetz (ein Begriff, mit dem aus Furcht vor der Endgültigkeit der getrennten Staatenbildung das Wort „Verfassung" vermieden werden sollte) überhaupt einen Grundrechtsteil haben dürfe. Demgegenüber waren schon den Mitgliedern des Herrenchiemseer Konvents und dann ebenso den Parlamentariern nach den Erfahrungen der NS-Zeit die Grundrechte besonders wichtig. Schon vor der Verabschiedung des Grundgesetzes am 23. Mai 1949 war klar, dass die Besatzungsmächte die junge Bundesrepublik Deutschland nicht mit einem bloßen Organisationsstatut in die – zuerst noch beschränkte – Souveränität entlassen würden. Trotzdem erklärte sich das Grundgesetz in seiner damaligen Präambel und im damaligen Artikel 146 selbst zum Provisorium. Spätestens seit der Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten ist aber unumstritten, dass das Grundgesetz eine ganz normale Verfassung ist.

Elisabeth Selbert

Gudula Geuther

Der Satz „Männer und Frauen sind gleichberechtigt" in Artikel 3 Absatz 2 des Grundgesetzes geht vor allem auf den Einsatz einer einzelnen Frau zurück: Elisabeth Selbert.

Sie war schon Mutter von zwei Kindern als sie in Kassel das Abitur nachholte und Jura studierte. Buchstäblich in letzter Minute halfen ihr zwei Richter, dass sie als Anwältin zugelassen wurde, bevor die Nationalsozialisten Frauen den Zugang zur Anwaltschaft verboten. Mit ihrem Beruf ernährte sie in der NS-Zeit die Familie, denn ihr Mann, ein sozialdemokratischer Kommunalpolitiker, war wegen seiner politischen Betätigung erst inhaftiert worden, dann erhielt er Berufsverbot.

Nach 1945 waren Elisabeth Selbert zuerst andere Themen wichtiger als die Gleichberechtigung. Sie schrieb an der hessischen Landesverfassung mit. Dort trat sie unter anderem für die Möglichkeit ein, industrielle Leitsektoren wie Bergbau oder Energiewirtschaft zu vergesellschaften. Auch im Parlamentarischen Rat, dem sie als eine von vier Frauen angehörte, lag ihr Schwerpunkt erst nicht bei den Frauenrechten: Nach den Erfahrungen im Nationalsozialismus setzte sie sich für ein demokratisches Richterbild ein.

Auf die Formulierung des Gleichheitsartikels wurde sie erst aufmerksam, als dieser im Grundsatzausschuss – dem Ausschuss, der die Grundrechte diskutierte und formulierte – bereits beschlossen war. Er sollte heißen: „Männer und Frauen haben grundsätzlich die gleichen staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten." Das war die Formulierung, die schon in der Weimarer Reichsverfassung gestanden hatte. Er enthält zwei Einschränkungen: „grundsätzlich", das heißt für Juristen: im Allgemeinen, wenn nichts dagegen spricht; und „staatsbürgerliche Rechte", das hieß vor allem: wählen und gewählt werden. Es hieß aber nicht, dass alle Gesetze die Gleichberechtigung beachten müssen.

Als Anwältin hatte Elisabeth Selbert vielfach erlebt, was das bedeutete: Es hieß zum Beispiel, dass Frauen verpflichtet waren, im Betrieb des Mannes mitzuarbeiten. Kam es zur Scheidung, bekamen sie aber vom gemeinsam erarbeiteten Betriebsvermögen nichts. Es bedeutete, dass der Mann, ohne sie zu fragen, den Arbeitsvertrag der Frau kündigen konnte, wenn er fand, dass sie den Haushalt nicht gut genug versorgte; dass sie kein Konto eröffnen durfte; dass sie nicht das Sorgerecht für ihre Kinder bekam und vieles mehr.

Elisabeth Selbert schlug deshalb den Satz vor, der jetzt im Grundgesetz steht: „Männer und Frauen sind gleichberechtigt." Damit stand sie zuerst allein im Parlamentarischen Rat. Denn auch den anderen Mitgliedern des Rates war klar, was dieser Satz bedeutete: Große Teile des Familienrechtes aus dem Bürgerlichen Gesetzbuch von 1896 wären verfassungswidrig, das Arbeits-, das Sozialrecht, alles müsste diesem Gleichberechtigungsgebot angepasst werden. Viele fürchteten ein Rechtschaos.

Selbert schlug eine Übergangsfrist vor, in der die Gesetze geändert werden könnten. Die SPD-Politikerin konnte ihre eigene Fraktion überzeugen. Aber im Hauptausschuss des Rates, der noch einmal alle Artikel des Grundgesetzes durchsprach und dem Elisabeth Selbert nicht angehörte, wurde der Vorschlag abgelehnt. In der nächsten Sitzung sprach Elisabeth Selbert selbst. Sie drohte, dass die damals noch vorgesehene Annahme der Verfassung per Volksentscheid (zu der es später aus verschiedenen Gründen nicht kam) gefährdet sein könnte, sollte es bei der alten Formulierung bleiben. Wieder scheiterte sie knapp.

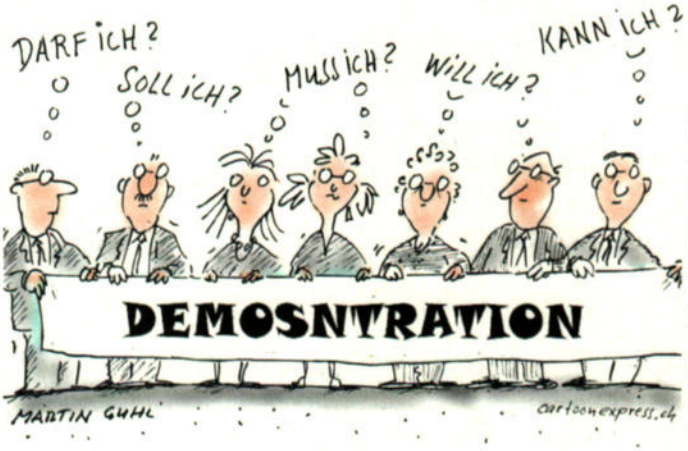
Was folgte, war fast die einzige Mobilisierung der Öffentlichkeit in der Entstehungsphase des Grundgesetzes, die sich sonst wenig für die Beratungen zum Grundgesetz interessierte. Selbert hielt Vorträge, mit anderen Frauen startete sie eine Pressekampagne. Das Echo war enorm. Fast alle Frauen in den Landtagen sprachen sich für die neue oder zumindest eine neue Formulierung aus, weibliche Fabrikbelegschaften, Frauenverbände, Juristinnen schrieben an die Abgeordneten des Parlamentarischen Rates. Ob es wirklich „Waschkörbe voll Briefe" waren, wie es immer wieder heißt, lässt sich heute nicht mehr nachprüfen. Die Zustimmung der Bevölkerung zum Grundgesetz schien aber nun gefährdet. Und: Bald würde die erste Wahl zum Bundestag stattfinden, Frauen bildeten die Mehrheit der Wählerschaft.

In der dritten Lesung nahm der Hauptausschuss den Vorschlag für die Formulierung der Gleichberechtigung von Mann und Frau einstimmig an. Der Gesetzgeber, so entschieden die Parlamentarier, sollte bis Ende Mai 1953 Zeit haben, das Recht anzupassen. Tatsächlich dauerte es sehr viel länger (siehe S. 31 f.).

Elisabeth Selbert um 1948/49

ullstein bild – HDG, Bonn

Grundrechte und Demokratie



picture-alliance / dieKLEINERT.de / Martin Guhl

Es ist kein Zufall, dass die ersten Grundrechtskataloge gerade in den ersten demokratischen Verfassungen der Neuzeit standen. Beide – Grundrechte und Demokratie – hatten sich in Abgrenzung zu den Staatsformen entwickelt, die diese Elemente nicht gewährleisteten. Teilweise wurde ideengeschichtlich zwischen einzelnen Rechtsinhalten und der politischen Mitsprache des Volkes auch gar nicht unterschieden. Durch mehr Mitsprache an den politischen Entscheidungen erhoffte man sich mit einem größeren Einfluss auf die Rechtsgestaltung auch einen größeren Einfluss auf die Schaffung und Ausgestaltung von Grundrechten. Und nicht zuletzt sahen die frühen demokratischen Verfassungen ihre Rechtfertigung ja gerade in der Garantie von Grundrechten als Naturrecht des Menschen. So heißt es in der französischen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte: „Das Ziel jeder politischen Vereinigung ist die Erhaltung der natürlichen und unveräußerlichen Menschenrechte." Aus diesen Gründen waren die politischen Grundrechte auch schon früh in den Grundrechtskatalogen enthalten.

Trotzdem kann man die Entwicklung von Grundrechten und Demokratie nicht gleichsetzen. Das zeigte sich schon nach den ersten historischen Schritten zu ihrer Umsetzung. Was die Demokratie als Garantin für die Grundrechte betrifft, wirkte die Entwicklung in Frankreich sogar auf viele Theoretiker in Europa abschreckend: Die eruptive Französische Revolution, die kurzzeitig in die Schreckensherrschaft der Jakobiner mündete, rief zum Beispiel in England und (in anderer Weise) in den deutschen Staaten eher Zurückhaltung und Ablehnung hervor.

Andererseits war auch nicht von Anfang an klar, dass Grundrechte ein integraler Bestandteil demokratischer Verfassungen sein müssten. Einer der Gründerväter der USA etwa, Alexander Hamilton, stellte das in Frage. Frühere Freiheitsurkunden hätten darauf gezielt, so Hamilton, dass bestimmte Rechte nicht an den Fürsten abgetreten werden müssten. Vor diesem Hintergrund hielt er es für offensichtlich, dass solche Vereinbarungen „nicht auf Verfassungen übertragbar sind, die sich erklärtermaßen auf den Willen des Volkes gründen und von dessen unmittelbaren Repräsentanten und Dienern umgesetzt werden."

Zugespitzt hieße das: In einer Demokratie, einfach nur verstanden als Herrschaft der Mehrheit, könnten Grundrechte Fremdkörper sein, weil sie schließlich diese Mehrheit unter Umständen daran hindern, ihren Willen durchzusetzen. Im Falle des Grundgesetzes dürfen die Garantie der Menschenwürde und der Kern der Grundrechte, der die Menschenwürde schützt, ja noch nicht einmal mit zwei Dritteln der Stimmen in Bundestag und Bundesrat angetastet werden, sie sind also sogar der Verfassungsänderung entzogen.

Für unser heutiges Verständnis von Demokratie bilden Grundrechte und Demokratie aber keinen Widerspruch – im Gegenteil: Gerade die Grundrechte sichern die Demokratie. Zum einen weil sie, zusammen mit Staatsprinzipien wie Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung, eine unumschränkte Diktatur der Mehrheit verhindern und damit nach unserem Verständnis die Staatsform erst legitimieren. Zum anderen aber, weil Demokratie ohne Grundrechte kaum funktionieren würde. Demokratie ist kein Ergebnis, sondern ein Prozess. Zu demokratischen Gesellschaften gehört die ständige Auseinandersetzung, gesichert durch Rechte wie die Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit. Mehrheiten müssen außerdem immer wieder neu bestimmt werden. Dazu gehört, dass sie sich bilden können, dass also die Minderheit auch einmal zur Mehrheit werden kann. Minderheitenschutz ist deshalb nicht etwas, was die Demokratie gnädig gewährt, sondern ein unverzichtbarer Teil von ihr.

Vor allem aber gehören die Grundrechte zum Menschenbild der Demokratie: Der einzelne Mensch ist Träger von Rechten, mit denen er an der Gemeinschaft teilnimmt. Oder anders gesagt: Nur eine Gemeinschaft, in welcher der Einzelne selbstbestimmt leben kann, kann sich insgesamt selbst bestimmen. Historisch gesehen kommt das darin zum Ausdruck, dass die politischen Mitwirkungsrechte selbst Grundrechte sind – nicht nur, weil sie aus der gleichen historischen Erfahrung stammen wie die Demokratie, sondern weil in ihnen der Gedanke zum Ausdruck kommt, dass eine Mehrheitsmeinung nicht zwangsläufig immer die letzte Wahrheit sein muss. Stattdessen gehört es von Anfang an zum Menschenbild, das den Grundrechten zugrunde liegt, dass die Freiheitsrechte sich auch in der Freiheit niederschlagen, die politische Willensbildung mitbestimmen zu können.

Damit ist aber auch die zweite Frage schon beantwortet, ob die Demokratie selbst nicht die Grundrechte gefährden kann. Theoretisch, verstanden als bloße Herrschaft der Mehrheit, kann sie das durchaus. Unter anderem deshalb aber sind die modernen Demokratien differenzierter, sehen Minderheitenrechte ebenso vor wie die – abstrakt auch in anderen Systemen denkbare – Gewaltenteilung und Rechtsstaatlichkeit zu ihrer Sicherung.

Wie eng Grundrechte und Demokratie zusammenhängen, zeigt die Gegenprobe: Soweit erkennbar, gibt es kein anderes politisches System, das nicht nur theoretisch Grundrechte gewährleistet, sondern ihnen auch im Einzelfall zur Geltung verhilft. Grundrechtskataloge gibt es auch in Verfassungen nichtdemokratischer Staaten. Aber nur in demokratischen Ordnungen gibt es unabhängige Gerichte und einen wirksamen Schutz der Grundrechte.

Gudula Geuther

Besondere Merkmale der Grundrechte

Menschenrechte sind universell gültig, die Grundrechte aber staatlich garantiert und damit einklagbar. Sie betreffen einen breiteren Personenkreis als die Bürgerrechte und unterscheiden sich nach ihrem Inhalt, ihrem Anwendungsbereich und ihrer Wirkweise.

„Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt" – mit diesem Satz beginnt nach der Präambel nicht nur der Grundrechts-Teil, sondern der gesamte Text des Grundgesetzes. Die Menschenwürde ist der Grund dafür, dass es die Menschenrechte gibt, sagt Artikel 1 des Grundgesetzes. Sie sind „Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt".

Das Grundgesetz selbst spricht also zuerst von Menschenrechten. Dann aber heißt es in Artikel 1, Absatz 3: „Die folgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht." Das Grundgesetz nennt also beides, die Grund- und die Menschenrechte, denn beide Begriffe benennen etwas sehr Ähnliches, aber nicht das Gleiche. Der Begriff der Menschenrechte kommt ursprünglich aus der Philosophie und der Staatstheorie. Seit dem 19. Jahrhundert hat sich mit Schwerpunkt in der westlichen Welt die Vorstellung durchgesetzt, dass jeder Mensch von Geburt an Rechte hat. Das geht auf die Aufklärung und den Humanismus zurück, die diese Menschenrechte als Teil der menschlichen Natur ansahen, aus christlicher Sicht sind sie von Gott gegeben. Sie sind unveräußerlich, das heißt, auf sie kann niemand verzichten, sie sind unteilbar und gelten weltweit. Diese Rechte hat der Mensch also, auch ohne dass der Staat sie gewährt. Deshalb sind sie ungeschriebenes Recht, ihre Grenzen sind also auch nicht genau definiert. **Eine** Definition aber haben alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen unterschrieben: die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948.

Grundrechte sind etwas ganz Ähnliches: Ihrem Inhalt nach sind sie oft identisch mit den Menschenrechten. Der Unterschied besteht darin, dass der Staat selbst sie anerkannt hat, sie sind staatlich garantiert, so wie es die Grundrechte im Grundgesetz sind. Dadurch, dass der Staat sie anerkennt, haben sie in ihrer Formulierung eine konkretere Form bekommen und sind – je nach Staat und System – für den Einzelnen einklagbar und durchsetzbar. Das Grundgesetz bezieht sich also auf die Idee der Menschenrechte und stellt klar, dass es sie mit den Grundrechten umsetzen will. Der Begriff der Menschenrechte wird international so – in dieser Abgrenzung zu den Grundrechten – verwendet. Gleichzeitig gibt es aber noch eine andere Unterscheidung, die in der Wissenschaft auch für die Grundrechte des Grundgesetzes verwendet wird: Dort wird zwischen Menschen- und Bürgerrechten differenziert (siehe S. 17).

Man kann Grundrechte danach unterscheiden, warum sie gelten, welchen Inhalt sie haben, für wen sie gelten und wie sie wirken.

Warum gelten die Grundrechte?

Da man von Grundrechten nur spricht, wenn sie staatlich anerkannt sind, gelten sie schon deshalb, weil sie im Grundgesetz festgeschrieben sind. Da ihnen gleichzeitig aber auch die Vorstellung von universell geltenden Menschenrechten zugrunde liegt, ist es damit nicht getan. Auch wenn das in einem staatlichen System kaum durchzusetzen ist: Die wesentlichen Inhalte der Grundrechte dürfen nicht angetastet werden, soweit sie Menschenrechte sind (und damit – je nach persönlicher Grundhaltung – durch die Natur des Menschen, von Gott oder durch internationale Verträge gegeben). In der Praxis führt die Unterscheidung nicht weit, für die theoretische oder moralische Begründung der Grundrechte ist sie gleichwohl wichtig.

Wesentliche Inhalte

Allgemein werden Grund- und Menschenrechte danach unterschieden, ob es sich um Freiheits- oder Gleichheitsrechte handelt. Im Aufbau der Grundrechte nach dem Grundgesetz kommt als darüberstehendes Element die Menschenwürde hinzu. Sie gilt

Die Grundrechte

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Artikel 1 bis 19

© Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbild 060 110

allgemein und ist in jedem einzelnen Grundrecht als Kern, der nicht verletzt werden darf, enthalten. Diese Rechte sind nicht nur Rechte jedes Einzelnen, durch sie gewinnt auch die Gemeinschaft erst Leben. Freiheit und Gleichheit werden zunächst in jeweils eigenen Artikeln allgemein festgeschrieben. Die einzelnen Freiheits- und Gleichheitsrechte, die dann folgen, sind noch einmal besonders geschützt. Das erleichtert es ganz praktisch, zu definieren, wie mit welchem einzelnen Recht umzugehen ist, und ob – bzw. wenn ja, unter welchen Voraussetzungen – der Staat in das Recht eingreifen darf. (siehe u.) Außerdem soll diese Aufzählung klarstellen, was für die Gemeinschaft besonders wichtig ist. Das liegt auf der Hand bei den Rechten, die gerade die Gemeinschaft betreffen, wie die Versammlungs- oder die Koalitionsfreiheit. Für die Gemeinschaft ist es aber ebenso wichtig, dass jeder Einzelne als selbstbestimmte Persönlichkeit leben kann. Deshalb müssen ihr auch Rechte wie die Glaubensfreiheit oder die Berufsfreiheit ein Anliegen sein, wobei man Freiheit nicht allein positiv wahrnehmen muss, also zum Beispiel in die Kirche zu gehen. Genauso geschützt sind jeweils die so genannten negativen Freiheiten, zum Beispiel eben das Recht, ohne Religion zu leben.

Einschränkungsmöglichkeiten

Das Grundgesetz formuliert die Grundrechte oft sehr allgemein und fasst sie sehr weit. Wenn es zum Beispiel in Art. 2, Abs. 2 heißt: „Die Freiheit der Person ist unverletzlich.", dann klingt das so, als dürfe niemand eingesperrt werden. Tatsächlich aber gingen auch die Väter und Mütter des Grundgesetzes davon aus, dass Gefängnisstrafen, geschlossene Anstalten in der Psychiatrie und der polizeiliche Gewahrsam möglich sein sollten. Das kommt zum Ausdruck in der Formulierung: „In diese Rechte darf nur auf Grund eines Gesetzes eingegriffen werden." In der Praxis heißt das: Ein Grundrecht darf nicht verletzt werden. Aber ob es verletzt ist, ergibt sich erst nach einer konkreten Prüfung: Wird in den so genannten Schutzbereich des Grundrechts eingegriffen? Das heißt hier konkret: Die Freiheit einer Person darf – etwa durch eine Gefängnisstrafe – nur dann beschränkt werden, wenn durch ein Gesetz – in diesem Fall das Strafgesetzbuch – klar gesagt wird, wann und warum. Dabei kann sich der Gesetzgeber nicht völlig willkürlich ausdenken, warum Menschen eingesperrt werden. Der Angeklagte muss sich gegen unberechtigte Maßnahmen wehren können, deshalb ist das Strafverfahrensrecht vielfach verfassungsrechtlich bestimmt. Die Strafe muss außerdem zu dem, was der Verurteilte getan hat, im Verhältnis stehen. (siehe u.) Auch das ergibt sich unmittelbar aus der Verfassung. Lassen sich solche so genannten Schranken der Verfassung nicht unmittelbar aus ihrem Text ersehen, zum Beispiel, wenn verschiedene Grundrechte nicht gleichzeitig zu verwirklichen sind (siehe Text „Josefine Mutzenbacher" S. 38), dann muss der Gesetzgeber oder die umsetzende Behörde darauf achten, dass sie jedem Grundrecht so weit wie möglich gerecht werden.

Verhältnismäßigkeit

Mathias Metzner

Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit hat eine entscheidende Bedeutung für die Frage, in welchem Maße Grundrechte eingeschränkt werden dürfen. Wann ist ein Eingriff in ein Grundrecht verhältnismäßig? Der Wortsinn lässt ahnen, dass es bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit darum geht, etwas ins Verhältnis zu setzen, nämlich einerseits das Grundrecht und andererseits die Gründe, aus denen es eingeschränkt werden soll. Aber Achtung: Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit bedeutet nicht, dass das Grundrecht und das Gewicht der Gründe, die für seine Einschränkung angeführt werden, schlicht bewertet werden. Die Prüfung erfolgt vielmehr in mehreren Stufen:

Zunächst ist das Eingriffsmittel auf seine „Geeignetheit" zu prüfen. Geeignet ist ein Mittel dann, wenn der gewünschte Erfolg mit seiner Hilfe erreicht werden kann. Dabei muss nicht das am Besten geeignete Mittel gewählt werden, es genügt, dass es den erstrebten Erfolg fördert.

Beispiel: Die Überwachung von Post- und Fernmeldeverbindungen ermöglicht die Sammlung von Nachrichten, die Hinweise auf die Gefahr eines bewaffneten Angriffs auf die Bundesrepublik Deutschland geben können. Das Bundesverfassungsgericht entschied, dass es nicht darauf ankommt, ob durch die Maßnahme relevante Erkenntnisse gewonnen werden. Es genüge, dass Letzteres nicht auszuschließen sei.

Ist das gewählte Mittel zur Erreichung des angestrebten Zwecks geeignet, ist in einem zweiten Schritt die Erforderlichkeit zu prüfen. Hier stellt sich die Frage, ob das angestrebte Ziel nicht auch durch einen weniger intensiven Eingriff in das betroffene Grundrecht erreicht werden kann, der allerdings gleichermaßen geeignet sein muss.

Beispiel: Das Bundesjagdgesetz verlangte für die Falknerjagd den Nachweis waffentechnischer Kenntnisse und Fähigkeiten. Das Bundesverfassungsgericht entschied, dass diese Anforderung nicht erforderlich sei, um das gesetzgeberische Ziel, die Bestandserhaltung der für die Falknerei in Betracht kommenden Federwildarten, zu erreichen. Es könnten zwar erhöhte Anforderungen an die Befähigung zum Falkner gestellt werden. Da die Besonderheit der Falknerjagd aber gerade darin bestehe, dass sie ohne Schusswaffe ausgeübt werde, bestehe keine Erforderlichkeit für waffentechnische Kenntnisse oder Fähigkeiten.

Auf der letzten Stufe wird die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne geprüft. Hier erfolgt eine Abwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht und der Dringlichkeit der rechtfertigenden Gründe. Es werden die Belange des Gemeinwohls, die zur Rechtfertigung des Grundrechtseingriffs angeführt werden, abgewogen gegen die Auswirkungen des Eingriffs auf die Grundrechte des Betroffenen.

Beispiel: Im so genannten Lebach-Urteil hatte das Bundesverfassungsgericht darüber zu entscheiden, ob die Ausstrahlung eines Dokumentarspiels über einen spektakulären Mordfall gegen das allgemeine Persönlichkeitsrecht eines der Täter verstieß. In dem Fernsehspiel wurde der Betreffende als Person erkennbar dargestellt. Er stand zum Zeitpunkt der geplanten Ausstrahlung nach Verbüßung der Haft unmittelbar vor der Entlassung. Das Bundesverfassungsgericht nahm eine Abwägung der von Art. 5 Abs. 1 GG geschützten Interessen der Rundfunkanstalt mit dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht des Täters vor. Keiner der beiden Verfassungswerte könne einen grundsätzlichen Vorrang beanspruchen, es sei im Einzelfall die Intensität des Eingriffs in das Persönlichkeitsrecht gegen das Informationsinteresse der Öffentlichkeit abzuwägen. Zwar verdiene für die aktuelle Berichterstattung über schwere Straftaten das Informationsinteresse grundsätzlich Vorrang. Der verfassungsrechtliche Schutz der Persönlichkeit lasse es jedoch nicht zu, dass das Fernsehen sich über die aktuelle Berichterstattung hinaus zeitlich unbeschränkt mit der Person des Straftäters und seiner Privatsphäre befasse. Eine spätere Berichterstattung sei jedenfalls unzulässig, wenn sie eine neue erhebliche Beeinträchtigung des Täters bewirke und insbesondere seine Resozialisierung gefährde.

Änderung des Grundgesetzes

Art. 79 Abs. 1 GG

Das Grundgesetz kann nur durch ein Gesetz geändert werden, das den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändert oder ergänzt

Für eine Grundgesetzänderung erforderliche Mehrheiten:

- *⅔ der Mitglieder des Bundestags*
- *⅔ der Stimmen des Bundesrats*

Art. 79 Abs. 3 GG

Änderungsverbote gelten für

- *die Gliederung des Bundes in Länder*
- *die Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung*
- *die in Art. 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze*

(Achtung der Menschenwürde, Prinzipien der Volkssouveränität, der Demokratie, der Gewaltenteilung, Bindung der staatlichen Gewalten an Recht und Gesetz)

Art. 146 GG

Ablösung des GG durch eine neue Verfassung nicht ausgeschlossen.

Nach Art. 146 verliert es seine Gültigkeit an dem Tag, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die vom deutschen Volk in freier Entscheidung beschlossen worden ist.

© Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbild 066 025

Verfassung im Wandel

60 Jahre Grundgesetz – die wichtigsten Änderungen

1956 *Wehrverfassung*
Änderung: Artikel 1 Abs. 3, 12, 36, 49, 60 Abs. 1, 96 Abs. 3, 137 Abs. 1,
Einfügung: 17a, 45a, 45b, 59a, 65a, 87a, 87b, 96a, 143

1968 *Notstandsverfassung*
Änderung: Artikel 9, 10, 11, 12, 19, 20, 35, 73, 87a, 91,
Einfügung: Artikel 12a, 53a, 80a, 115a-115l,
Aufhebung: Artikel 59a, 65a Abs. 2, 142a, 143

1969 *Finanzverfassungsreform*
Änderung: Artikel 105, 106, 107, 108, 115c, 115k,
Einfügung: Artikel 91a, 91b, 104a

1990 *Deutsche Einigung*
Änderung der Präambel, Aufhebung: Artikel 23,
Änderung: Artikel 51 Abs. 2, 146,
Einfügung: Artikel 135a Abs. 2, 143

1992 *Europäische Union*
Änderung: Artikel 50, 115e Abs. 2,
Einfügung: Artikel 23, 24 Abs. 1a, 28 Abs. 1 Satz 3, 45, 52 Abs. 3a, 88 Satz 2

1993 *Asylkompromiss*
Einfügung: Artikel 16a,
Aufhebung: Artikel 16 Abs. 2 Satz 2,
Änderung: Artikel 18 Satz 1

1998 *Lauschangriff*
Einfügung: Artikel 13 Abs. 3-6, Abs. 3 wird Abs. 7

2006 *Föderalismusreform*
Änderung: Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 105, 107, 109, 125a,
Einfügung: 104b, 125b, 125c, 143c,
Aufhebung: 74a und 75

© Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbild 060 070

Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne ist zugleich die schwierigste und auch „politischste" Stufe der Prüfung, da hier gerade die Möglichkeit besteht, unterschiedliche Wertungen und Gewichtungen zur Geltung zu bringen. So wird beispielsweise manchen Bürgerinnen und Bürgern die Sicherheit vor Straftätern oder Terroristen wichtiger sein als der Datenschutz, andere werden es genau umgekehrt sehen. Umso wichtiger sind die vorgenannten beiden Stufen der Geeignetheit und der Erforderlichkeit, die eine Prüfung anhand sehr viel härterer Kriterien ermöglichen und damit auch verlässlichere Ergebnisse zeitigen.

Für wen gelten die Grundrechte?

Menschenrechte gelten ihrem Anspruch nach für alle Menschen. Weil sie aber aus philosophischen Vorstellungen stammen und nicht in einem Gesetzestext niedergelegt sind, ist nicht ganz eindeutig, wie sie genau lauten; je nach Standpunkt haben Menschen unterschiedliche Rechte mit teilweise unterschiedlichen Konturen in den Katalog aufgenommen. Das Grundgesetz hat viele davon als Grundrechte übernommen. Es knüpft gleichzeitig an diese Vorstellungen an, wenn es von den Menschenrechten als „unverletzlich und unveräußerlich" spricht.

In einer (leicht) unterschiedlichen Bedeutung kann man die Grundrechte aber auch nach Menschenrechten und Bürgerrechten unterscheiden. Das bezieht sich auf die Frage, für wen sie gelten. Auf die Menschenrechte kann sich jeder gegenüber dem Staat berufen. Man erkennt sie daran, dass ihr Text selbst von „jeder", „jedermann", „niemand" oder „alle Menschen" spricht, oder daran, dass ein Recht ohne Einschränkungen beschrieben wird („Die ungestörte Religionsausübung wird gewährleistet", Art. 4 Abs. 2). Bürgerrechte dagegen gelten für Deutsche. Auch das ist aus der Formulierung erkennbar („Alle Deutschen haben das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen", Art. 12 Abs. 1). Trotzdem können Teile dieser Rechte auch Ausländern zustehen, nur eben nicht in der weitgehenden Form, wie sie das Bürgerrecht garantiert. Ein Teil der Berufsfreiheit zum Beispiel ergibt sich auch für Ausländer noch aus dem Menschenrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit des Artikels 2. Dasselbe gilt für ihre Teilnahme an Demonstrationen und viele andere Grundrechte.

Wirkungsweise

Die Grundrechte sind in ihrer klassischen Ausprägung Gleichheits- und Freiheitsrechte. Die Vorstellung, dass sie auch Mitwirkungsrechte enthalten (zum Beispiel, indem jemand seine Meinung äußert, etwa auf Demonstrationen oder in Leserbriefen), geht ebenfalls auf die Entstehungsphase der Grundrechtsidee zurück. Die Frage dagegen, wie weit die Grundrechte als Ansprüche gegen den Staat Teilhabe- und Leistungsrechte enthalten, ist seit langem, was kodifizierte Rechte betrifft, in Deutschland mindestens seit der Weimarer Reichsverfassung umstritten. (siehe S. 10 und 49)

Die Grundrechte sind in ihrer Wirkung nicht allein auf subjektive Abwehrrechte des Einzelnen gegen den Staat beschränkt. Sie stellen auch objektive Wertentscheidungen dar, die für alle Bereiche der Rechtsordnung gelten. Rechtsprechung, Gesetzgebung und die Verwaltung haben diese objektive Dimension der Grundrechte stets zu beachten.

Verteilung der Grundrechte im Grundgesetz

Unter der Überschrift „Die Grundrechte" stehen im Grundgesetz die Artikel 1 bis 19. Der Titel täuscht: Manches, was in diesem Abschnitt steht, ist kein Grundrecht („Vorschulen bleiben aufgehoben", Art. 7 Abs. 6), und auch außerhalb dieses Abschnitts gibt es Grundrechte. Mehrere davon finden sich zum Beispiel in Artikel 33, darunter etwa der Satz, dass jeder Deutsche nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung Zugang zu jedem öffentlichen Amt hat. Artikel 103 schreibt die Rechte vor Gericht fest, Artikel 104 bestimmt unter anderem, wann einem Menschen die Freiheit entzogen werden kann, sei es im Gefängnis oder in der Psychiatrie – und sagt damit vor allem, dass dies nur dann möglich ist, wenn die dort beschriebenen Voraussetzungen erfüllt sind.

Oft wird zwischen Grundrechten und grundrechtsgleichen Rechten unterschieden, das bezieht sich auf diese Systematik: Grundrechte sind demnach die, die im „Grundrechtsteil" stehen, grundrechtsgleiche Rechte die weiter verstreuten. Andere unterscheiden da nicht. In jedem Fall aber gelten die Garantien des Grundgesetzes auch für diese, an anderer Stelle genannten Rechte.

Kein Grundrechtsschutz ohne Konflikte

Abstrakt würde wahrscheinlich jeder sagen, dass der Schutz der Grundrechte eine gute Sache ist. Konkret zeigt sich: Üben Menschen ihre Grundrechte aus, dann muss das nicht allen gefallen. Bei manchen Grundrechten gehört das sogar zum Prinzip. Das zeigt sich besonders deutlich bei all den Rechten, die im weiteren Sinn mit Meinungsäußerungen zu tun haben. Gerade um sie gibt es häufig Auseinandersetzungen. Aber zum Schutz der Grundrechte gehört, dass gerade diesen Grundrechten besonders zur Geltung verholfen wird. Grundrechtsschutz geschieht also nicht immer im Konsens: Wären alle einer Meinung (und das wäre in einer pluralistischen Gesellschaft ungewöhnlich), wäre jeder Schutz überflüssig. Art. 1 Abs. 3 stellt klar: Alle Grundrechte sind unmittelbar geltendes Recht. Alle staatlichen Institutionen sind daran gebunden.

Was das bedeutet, zeigt zum Beispiel das Demonstrationsrecht. Demonstrationen müssen zwar normalerweise – so bestimmt es das Versammlungsgesetz – angemeldet werden. Anmelden bedeutet aber nicht, sich die Demonstration genehmigen zu lassen. Wer sich friedlich versammeln will, darf das. Man könnte ohnehin hinterfragen, ob die Anmeldung einer Demonstration, wie sie das Versammlungsgesetz vorsieht, überhaupt nötig ist. Das Bundesverfassungsgericht hat das mit einigen einschränkenden Gesetzesinterpretationen so gesehen. Die Versammlungsbehörde, meistens ein Teil des Ordnungsamtes, darf jedenfalls eine Demonstration nur verbieten, wenn durch die Versammlung die Grundrechte anderer so sehr eingeschränkt werden, dass die Demonstration schlicht nicht möglich ist. Das wird kaum je der Fall sein, die Behörde kann (und wird) höchstens (und in der Regel) Auflagen für die Durchführung formulieren. Auch für die muss es einen guten Grund geben, der sich aus der Verfassung ergibt. Glaubt der Veranstalter, die Demonstrationsfreiheit würde übermäßig beschränkt, kann er gegen Auflagen klagen. Auch die Gerichte, in diesem Fall die Verwaltungsgerichte, müssen das Grundrecht der Versammlungsfreiheit beachten. Bei besonders umstrittenen Demonstrationen zeigt sich der Grundrechtscharakter schon daran, dass die Frage, welche Einschränkungen möglich sind, oft in letzter Minute auf den Tischen der Richter am Bundesverfassungsgericht landet.

Aber mit dem Recht zu demonstrieren ist es nicht getan. Meistens werden sich die Veranstaltenden wünschen, dass möglichst viele Menschen ihr Anliegen zur Kenntnis nehmen. Das führt dazu, dass solche Versammlungen häufig auf zentralen Plätzen oder Straßen stattfinden sollen. Ein Aufzug von Schülern und Studierenden für bessere Bildung in Berlin könnte dort zum Beispiel passenderweise in der Nähe der Humboldt-Universität, Unter den Linden, stattfinden; an einem Ort also, der gleichzeitig öffentliches Zentrum und eine wesentliche Verkehrsader ist.

Dies beeinträchtigt wiederum die Verkehrsteilnehmer, die Umwege fahren müssen, und die Anwohner, die regelmäßig mit dem Lärm belastet sind. Spricht die Abwägung der Grundrechte für die Demonstration an diesem Ort, müssen die Anwohner und Autofahrer hinnehmen, dass ihre Rechte beschränkt werden. Dies muss der Staat deutlich machen und organisieren. Zum Schutz des Grundrechts müssen also Polizisten für Absperrungen sorgen und durchsetzen, dass sie beachtet werden. Sind Gegendemonstrationen zu erwarten, muss die Polizei die Versammlung vor Störungen und Angriffen schützen. Das gilt sogar dann, wenn (in dem Beispiel) die Berliner Polizeikräfte nicht ausreichen. Bevor das dazu führt, dass die Demonstration nicht stattfinden kann, müssen Polizisten aus anderen Bundesländern einspringen.

Menschenrechte
Handlungsfreiheit, Leben, körperliche Unversehrtheit, Freiheit der Person, Art. 2, Art. 104
Gleichheitsrechte, Art. 3, Art. 6 Abs. 5
Glaubens-, Gewissens-, Bekenntnisfreiheit, Kriegsdienstverweigerung, Art. 4
Meinungs-, Presse-, Rundfunk-, Filmfreiheit, Kunst- und Wissenschaftsfreiheit, Art. 5
Ehe und Familie, Elternrecht, Mutterschutz, Art. 6, Art. 7 Abs. 2
Koalitionsfreiheit, Art. 9 Abs. 3
Brief-, Fernmelde-, Postgeheimnis, Art. 10
Schutz vor Arbeitszwang und Zwangsarbeit, Art. 12 Abs. 2 und 3
Unverletzlichkeit der Wohnung, Art. 13
Eigentum und Erbrecht, Art. 14
Petitionsrecht, Art. 17
Rechtsschutzgarantie, Art. 19 Abs. 4
Grundrechte vor Gericht, Art. 103
Fremdenrecht *Das Asylrecht, Art. 16a, ist ein Menschenrecht, das aber als einziges im Grundgesetz nur Ausländern zusteht und der Sache nach zustehen kann.*

Bürgerrechte
Versammlungsfreiheit, Art. 8
Vereinigungsfreiheit, Art. 9
Freizügigkeit innerhalb Deutschlands, Art. 11
Freie Wahl von Beruf, Arbeitsplatz, Ausbildungsstätte, Art. 12 Abs. 1
Fortbestand der Staatsangehörigkeit, Auslieferungsverbot, Art. 16
Widerstandsrecht, Art. 20 Abs. 4
spezielle Gleichheitsrechte als Staatsbürger, im öffentlichen Dienst und in öffentlichen Ämtern, Art. 33 Abs. 1 bis 3

Gudula Geuther

Grundrechtsschutz aus Karlsruhe – das Bundesverfassungsgericht

Das Bundesverfassungsgericht ist der oberste Hüter der Verfassung, seine Richter sind politisch unabhängig und mit besonderen Kompetenzen ausgestattet. Es ist nicht nur ein Staatsgerichtshof, sondern über die Verfassungsbeschwerde erreichbar für jedermann.

ullstein bild

Das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe gehört zu den ständigen Verfassungsorganen des Bundes und kontrolliert die Vereinbarkeit von Gesetzen mit dem Grundgesetz.

Das Bundesverfassungsgericht ist eine der angesehensten Institutionen der Bundesrepublik Deutschland. In Umfragen konkurriert es regelmäßig mit der Polizei um die höchsten Popularitätswerte. Das dürfte ganz unterschiedliche Gründe haben, die sich auch aus seiner Stellung im politischen Gefüge ergeben. Ein Grund ist aber, dass den Richterinnen und Richtern in Karlsruhe die Rolle als Hüter und Bewahrer der Grundrechte zugeschrieben wird.

Auch wenn das an sich Aufgabe aller staatlichen Stellen ist – das Bundesverfassungsgericht hat beim Schutz der Grundrechte tatsächlich eine besondere Funktion. So wie in manchen Bundesländern, aber anders als in vielen anderen Staaten der Welt kann sich mit der Verfassungsbeschwerde jedermann an das Gericht wenden. In dieser Funktion ist es also ein „Bürgergericht", nicht nur ein Staatsgerichtshof, der über die Streitigkeiten anderer Staatsorgane entscheidet. Handelt es sich um ein Gesetz, das Grundrechte verletzt und nicht nur um ein Gerichtsurteil, einen Verwaltungsakt oder eine Verordnung, dann kann sogar kein anderes Gericht als nur das Bundesverfassungsgericht das Gesetz für verfassungswidrig und nichtig erklären: Nur ihm steht die so genannte Verwerfungskompetenz zu. Diese Ausschließlichkeit soll verhindern, dass unterschiedliche Gerichte ändern können, was die demokratisch gewählten Abgeordneten mehrheitlich gewollt haben. Selbstverständlich können die Abgeordneten – zusammen mit dem Bundesrat – die Gesetze aus eigener Initiative ändern, eben auch für den Fall, dass sie sie inzwischen selbst für verfassungswidrig halten. Tatsächlich wartet der Bundestag, wenn ein Verfahren beim Bundesverfassungsgericht liegt, aber oft ab, wie es entscheiden wird.

Wie die meist sehr knapp formulierten Grundrechte im Einzelfall auszulegen sind, ist nicht immer von Anfang an klar ersichtlich. Das Parlament oder eine Behörde werden sich in aller Regel bemühen, die Grundrechte zu beachten. Dabei kann es jedoch vorkommen, dass sie Gesichtspunkte übersehen oder die Wirkung eines Grundrechts anders einschätzen, als das später durch das Bundesverfassungsgericht geschieht. Die Karlsruher Richter bestimmen also letztlich immer wieder, wie die Grundrechte genau aussehen. Auch deshalb haben sie eine herausgehobene Aufgabe bei ihrem Schutz.

Entstehung

Schon bei den Beratungen zum Grundgesetz in Herrenchiemsee und im Parlamentarischen Rat bestand Einigkeit darüber, dass es so etwas wie ein Verfassungsgericht geben sollte, eine Instanz also, die entscheidet, wenn sich oberste Staatsorgane nicht einig sind. Wie ein solches Gericht aber in der Bundesrepublik konkret aussehen sollte, war anfänglich umstritten. Verschiedene Vorbilder standen zur Auswahl: Die – tatsächlich nie umgesetzte – Paulskirchenverfassung von 1848 wollte ihr höchstes Bundesge-

richt nach dem Supreme Court der USA ausrichten. Wie er sollte es höchstes Gericht und Verfassungsgericht in einem sein, also neben anderen auch verfassungsrechtliche Befugnisse bekommen. Dagegen hatte Bayern bereits 1850 mit dem Bayerischen Staatsgerichtshof eine Institution geschaffen, die allein auf die Verfassung spezialisiert war, und in der Weimarer Republik hatte es ebenfalls einen Staatsgerichtshof gegeben.

Auch der Parlamentarische Rat entschied sich schließlich für ein solches eigenständiges, spezialisiertes Verfassungsgericht. Aber als das Grundgesetz in Kraft trat, war vieles noch offen. Dies war unter anderem dem Bewusstsein geschuldet, dass ein Gericht, welches über die Auslegung der Verfassung entscheidet, welches Parteien verbieten und Gesetze für nichtig erklären kann, auch eine politische Instanz ist – ob es will oder nicht. Viele der Väter und Mütter des Grundgesetzes misstrauten nach den Erfahrungen mit der Justiz im Nationalsozialismus den Berufsrichtern, andere fürchteten eine politische Einflussnahme durch die Parteien. So einigte man sich schließlich nur auf bis heute gültige Grundregeln: Die Hälfte der Verfassungsrichter – auch innerhalb der beiden Senate – wird vom Bundestag, die andere Hälfte vom Bundesrat bestimmt. Nicht alle Verfassungsrichter sollen Berufsrichter sein. Wer Verfassungsrichter ist, kann außerdem nicht gleichzeitig der Regierung, dem Bundestag oder dem Bundesrat angehören.

Auch die Stellung des Bundesverfassungsgerichts im Staatsgefüge war anfänglich nicht ganz klar: Nach dem Text des

Machtkämpfe

[...] Ihre Vorrangstellung in der Hierarchie der neuen Verfassungsordnung mussten sich die Karlsruher Richter erst einmal erkämpfen. [...] Kaum hatte der Nachzügler unter den Verfassungsorganen im September 1951 seine Arbeit aufgenommen, gab es erste Abwehrreaktionen. Besonders die Justiz reagierte wie auf ein schwer verträgliches Implantat.

[...] Die westdeutsche Justiz war von den Entnazifizierungsmaßnahmen der Siegermächte weitgehend verschont geblieben. Corpsgeist und fester Glaube an eine unpolitische Rolle der Justiz im „Dritten Reich" hatten die Zäsuren der Jahre 1945 und 1949 weitgehend ungebrochen überdauert. Nur wenige Richter und Staatsanwälte, die in den Jahren des Nationalsozialismus aus ihren Ämtern gedrängt worden waren, konnten nach Kriegsende ihre Karrieren fortsetzen. Umso kontinuierlicher verliefen die Laufbahnen jener, die dem NS-Regime in der Richterrobe gedient hatten. Fast zehn Jahre nach dem Ende des „Dritten Reichs" waren rund drei Viertel der Richter beim Bundesgerichtshof „alte" Justizjuristen, an den Oberlandesgerichten waren es sogar fast 90 Prozent.

Auch im Bundesverfassungsgericht fanden sich Richter, die in das nationalsozialistische Unrechtssystem verstrickt waren. [...] Die Mehrzahl der Gründungsmitglieder des Bundesverfassungsgerichts allerdings (in jedem der beiden Senate saßen damals noch zwölf Richter) waren keine Funktionsträger des NS-Justizapparates gewesen. Zahlreiche von ihnen hatten unter dem Regime gelitten. [...]

Ganz anders [...] die bruchlosen Karrieren, die man am Bundesgerichtshof, dem Obersten Bundesgericht für Zivil- und Strafsachen, studieren konnte. An seiner Spitze stand als erster Präsident Hermann Weinkauff, der zu einem der energischsten Gegenspieler des Bundesverfassungsgerichts werden sollte. [...]

Unter der Ägide Weinkauffs setzte der BGH alles daran, die Auslegung des Grundgesetzes nicht allein dem neuen Bundesverfassungsgericht zu überlassen. Einen formalen Hebel glaubte der BGH im später aufgehobenen Paragraf 80 Absatz 1 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes gefunden zu haben. Danach konnten sich untere Gerichte – anders als heute – nicht direkt an das Bundesverfassungsgericht wenden, wenn sie Zweifel an der Vereinbarkeit einer Rechtsvorschrift mit dem Grundgesetz hatten. Entsprechende Vorlagen mussten über die oberen Bundesgerichte eingereicht werden – in der Zivilgerichtsbarkeit also über den BGH. Dieser verband die Weiterleitung der Anträge fortan mit ausführlichen Gutachten, in denen die Richter ihren Anspruch unterstrichen, bei der Auslegung des Grundgesetzes maßgeblich mitzureden.

Noch 1953 hatte Verfassungsgerichtspräsident Höpker-Aschoff die obersten Bundesgerichte in einem Rundschreiben zu beratenden Stellungnahmen ermuntert. Zwei Jahre später aber erkannte man, dass die Gutachten zum Instrument eines höchstrichterlichen Machtkampfs geworden waren. Kurz und knapp erklärte daher das Bundesverfassungsgericht: „Gutachten des weiterleitenden Gerichts zur Vorlage sind unzulässig." Die Präsidenten der anderen obersten Bundesgerichte reagierten mit einem Affront: In einer gemeinsamen Stellungnahme erklärten sie das Gutachten-Verbot für irrelevant. [...]

[Mit dem Lüth-Urteil – siehe S. 36 – Anm. d. R.] [...] zogen die Verfassungsrichter [...] endgültig die Auslegungsmacht über das Grundgesetz an sich. Das rechtstechnische Instrument dazu war die Formel von der „mittelbaren Drittwirkung" der Grundrechte. Sie besagt, dass sich ihre Wirkung in anderen Bereichen des Rechts, also Zivil-, Arbeits- oder Verwaltungsrecht, nicht direkt entfaltet, sondern vermittelt über die Normen des einfachen Rechts, die im Lichte der Verfassung interpretiert werden müssen.

Hinter dieser Formel verbirgt sich noch einmal die Auseinandersetzung um die höchstrichterliche Deutungshoheit: Geht man von einer unmittelbaren Wirkung der Grundrechte im einfachen Recht aus, können auch die einfachen Gerichte eine direkte Interpretationsmacht über die Verfassung beanspruchen. Es gab neben dem ideologisch aufgeladenen Machtkampf mit dem BGH durchaus Versuche, dem Bundesverfassungsgericht auf diesem Wege die Alleinherrschaft über das Grundgesetz streitig zu machen. [...]

Als das Bundesverfassungsgericht drei Jahre nach der Lüth-Entscheidung seinen zehnten Geburtstag feierte, hielt (der Staatsrechtler – Anm. d. Red.) Rudolf Smend den Festvortrag.

[...] Nach einem Jahrzehnt des Ringens um richterliche Macht sowie Bedeutung und Grenzen der Verfassung konnte Smend eine Bilanz ziehen, die seitdem unangefochtener Teil der bundesdeutschen Staatsräson ist: „Das Grundgesetz gilt nunmehr praktisch so, wie das Bundesverfassungsgericht es auslegt, und die Literatur kommentiert es in diesem Sinne."

M. Steinbeis, M. Detjen, St. Detjen, Die Deutschen und das Grundgesetz, Bonn 2009, S. 81 ff.

ullstein bild – dpa (85)

September 1951: Bundeskanzler Adenauer begrüßt die Richter des Bundesverfassungsgerichts bei der Eröffnungsfeier in Karlsruhe.

Grundgesetzes ist es zwar unter den „Organen der Rechtsprechenden Gewalt" als erstes aufgeführt. Dass es aber nicht nur ein Gericht ist, sondern ein eigenes Verfassungsorgan, welches die anderen (Bundespräsident, Bundestag, Bundesrat, Bundesregierung) als gleichberechtigt akzeptieren, musste es sich erst erkämpfen – in erster Linie durch Urteile, die ihm die gebührende Achtung verschafften.

Viele wesentliche Fragen, die das Bundesverfassungsgericht betrafen, wurden aber in der Folgezeit durch ein einfaches Gesetzgebungsverfahren entschieden, also mit einfacher Mehrheit in Bundestag und Bundesrat. Im „Gesetz über das Bundesverfassungsgericht" von 1951 fand Aufnahme, was die Besonderheit des Gerichts im internationalen Vergleich ausmacht: die Verfassungsbeschwerde. An die hatten zwar auch die Väter und Mütter des Grundgesetzes schon gedacht. Unter den Aufgaben des Gerichts im Grundgesetz steht sie aber erst seit 1969. Als letztes Verfassungsorgan nahm das Bundesverfassungsgericht 1951, zwei Jahre nach Gründung der Bundesrepublik, seine Arbeit in Karlsruhe auf. Damals gehörten jedem der beiden Senate noch zwölf Richter an. Seit 1963 sind es acht.

Zusammensetzung

In jedem der beiden Senate sitzen acht Richterinnen oder Richter. Die Hälfte davon kommt aus den obersten Bundesgerichten (Bundesgerichtshof, Bundesverwaltungsgericht, Bundesfinanzhof, Bundessozialgericht, Bundesarbeitsgericht), aber auch die anderen müssen Juristen sein, zum Beispiel Professoren. Jede dieser Stellen ist für die Richterwahl dem Bundestag oder dem Bundesrat zugeordnet. Beide entscheiden mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln über die Besetzung. Das soll verhindern, dass die jeweilige Mehrheit besonders parteigebundene Richter nach Karlsruhe schickt. Tatsächlich führt dieses Verfahren dazu, dass sich die beiden großen Parteien im Bund – CDU/CSU und SPD – einig werden müssen. Der Nachteil dieses Verfahrens besteht also darin, dass diese beiden Gruppierungen die Richterstellen, die es zu besetzen gilt, untereinander „aufteilen". Kleinere Parteien kommen nur dann zum Zug, wenn das eine der großen will. Das war lange Zeit – in schwarz-gelben und rot-gelben Koalitionen – der Fall, die FDP bekam also ein Vorschlagsrecht. Unter Rot-Grün hatten auch die Grünen einmal die Möglichkeit zur Mitsprache. Gegenüber diesem Nachteil des Zwangs zur Einigung verweisen Befürworter auf die Vorteile. Als einer davon gilt der, dass besonders extreme Parteigänger nur schwer eine Mehrheit finden. In der Praxis einigen sich wenige Politiker in Bundestag und Bundesrat. Schon dieser Einigungsdruck führt dazu, dass es sich in aller Regel um anerkannte Juristen handelt. Dazu kommt, dass in den Diskussionen in den Kammern oder den beiden Senaten Argumente zählen; auch die Parteien haben also ein Interesse daran, dass ihre Kandidaten fachlich versiert sind. Über den vorgeschlagenen Kandidaten entscheidet im Bundestag ein Ausschuss, im Bundesrat das Plenum.

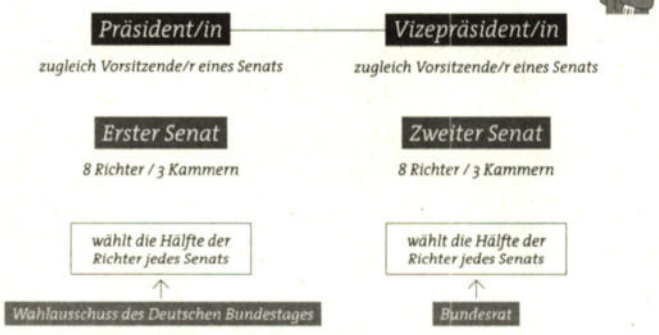
Trotz solcher Schwierigkeiten bei der Richterwahl hat sich diese Praxis nach ganz überwiegender Auffassung bewährt. Das liegt auch daran, dass die Richter nicht wiedergewählt werden können, in ihrer meist zwölfjährigen Amtszeit also von den Parteien, die sie unterstützt haben, unabhängig sind.

Kritik am Verfahren der Richterwahl wird aber auch deshalb laut, weil sie wenig durchschaubar ist. Als Alternativen werden zum Teil die öffentliche Befragung oder zumindest die Vorstellung im Parlament vorgeschlagen. Viele befürchten aber davon eine stärkere Polarisierung und Politisierung der Richterwahl oder auch eine Vor-Festlegung des Richters in Einzelfragen, der dann nicht mehr offen für Entwicklungen oder für den konkreten Fall wäre, über den er zu entscheiden hat.

Über Verfassungsbeschwerden entscheidet zuerst eine Kammer, bestehend aus drei Richtern eines Senats. Meist bleibt es

Das Bundesverfassungsgericht

Sitz: Karlsruhe



Das Bundesverfassungsgericht
entscheidet unter anderem
- *über Verfassungsbeschwerden*
- *über Streitigkeiten zwischen Bundesorganen oder zwischen Bund und Ländern*
- *über die Vereinbarkeit von Bundes- oder Landesrecht mit dem Grundgesetz*
- *über die Verfassungswidrigkeit von Parteien*

© Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbild 129 015

auch dabei. Nur, wenn die zugrunde liegende Frage nicht früher schon einmal entschieden wurde, legen die drei sie dem achtköpfigen Senat vor. Früher war für Verfassungsbeschwerden vor allem der Erste Senat zuständig. Inzwischen gibt es eine solche Trennung kaum noch. Welche Kammer und welcher Senat zuständig ist, ergibt sich aus den Inhalten der Verfahren. Jeder Richter und damit dann auch seine Kammer und sein Senat ist für bestimmte verfassungsrechtliche Fragen zuständig. Entscheidet ein Senat, spricht er für das ganze Gericht.

Aufgaben

Das Bundesverfassungsgericht ist rein formal, auf die innere Struktur des Gerichtswesens bezogen, nicht das höchste Gericht in der Bundesrepublik Deutschland. Man kann es zwar so nennen, weil die anderen Gerichte seine Entscheidungen beachten werden. Es ist aber nicht das höchste Gericht im Instanzenzug aus Beschwerde, Berufung und Revision. Das liegt daran, dass es eben nur für einen Ausschnitt der Frage zuständig ist, ob ein anderes Gericht richtig geurteilt hat oder nicht, nämlich für die Fragen, die sich aus der Verfassung ergeben. Es ist also keine „Superrevisionsinstanz".

Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts gelten zwar meistens nur für den konkreten Fall, in aller Regel halten sich aber auch andere Richter an ihre Grundgedanken. Trotzdem kann es sein, dass ein Richter, eine Behörde oder der Bundestag eine verfassungsrechtliche Frage anders entscheidet. Das kann manchmal – negativ – ein Zeichen für die Missachtung des Gerichts sein. Es kann aber auch – positiv – dazu führen, dass die Verfassungsrichter eine Frage, die sich inzwischen anders darstellt, überdenken können, zum Beispiel weil sich gesellschaftliche Anschauungen geändert haben. Eines von vielen Beispielen ist der Umgang mit der gleichgeschlechtlichen Lebenspartnerschaft. Nachdem der Gesetzgeber die Möglichkeit für gleichgeschlechtliche Paare geschaffen hatte, eine Partnerschaft mit Rechtswirkungen einzugehen, entschied zuerst mehrfach eine Kammer des Zweiten Verfassungsgerichtssenats, das bedeute nicht, dass die Ehe nicht trotzdem privilegiert werden dürfe, die ja eigens in Artikel 6 geschützt ist. Der Erste Senat sah das später anders. Als er über eine Betriebsrente entscheiden musste, befand er, diese stehe auch dem Hinterbliebenen eines gleichgeschlechtlichen Partners zu, aus Gründen der Gleichbehandlung. Eine unterschiedliche Behandlung von Ehe und Lebenspartnerschaft müsse jeweils begründbar sein. Diese Möglichkeit des Bundesverfassungsgerichts, eigene Entscheidungen zu überdenken, führt dazu, dass die Grundrechte offen für Entwicklungen bleiben und nicht „versteinern". In einigen Fällen gelten die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts aber nicht nur für den konkreten Fall, sondern für alle, mit Gesetzeskraft. Das ist vor allem so, wenn es ein Gesetz für nichtig erklärt. Das Bundesverfassungsgericht kann allerdings nur entscheiden, wenn es in einem der von Grundgesetz und Gesetz vorgesehenen Verfahren angerufen wird, also, wenn es gefragt wird.

In den meisten Verfahren, die das Grundgesetz vorsieht, ist das Verfassungsgericht Staatsgerichtshof. Es klärt also Zweifelsfragen und Streitigkeiten zwischen Verfassungsorganen oder zwischen Bund und Ländern, es kann Parteien verbieten. Für den Grundrechtsschutz sind vor allem drei Verfahrensarten wichtig: die abstrakte und die konkrete Normenkontrolle und die Verfassungsbeschwerde. Davon bedarf es nur bei der abstrakten Normenkontrolle keines konkreten Anlasses (deshalb: abstrakt).

Unter bestimmten formalen Voraussetzungen kann die Bundesregierung bzw. eine Landesregierung oder (mindestens) ein Drittel der Abgeordneten des Bundestages ein Gesetz nach Karlsruhe schicken, das sie für verfassungswidrig halten. Das kann nicht nur, aber natürlich auch die Grundrechte betreffen. Ähnlich bei der konkreten Normenkontrolle: Hier gibt es einen konkreten Fall, über den ein Richter zu entscheiden hat. Er hält aber das Gesetz, das er für die Lösung des Falles anwenden müsste, für verfassungswidrig. Das aber darf er – wegen der Verwer-

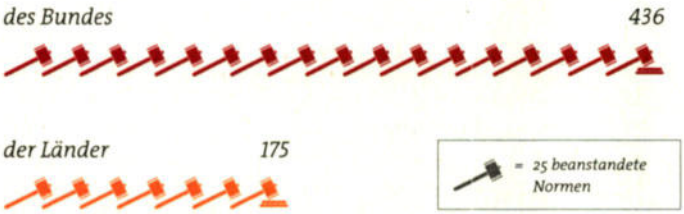
Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts – die Urteile aus Karlsruhe genießen hohe Autorität, doch sie bleiben für gesellschaftliche Entwicklungen offen.

ullstein bild – CARO/Ruffer

fungskompetenz des Bundesverfassungsgerichts – nicht selbst entscheiden. Er legt die Frage also in Karlsruhe vor, die Richter klären, wie es um das Gesetz steht, und mit diesem Beschluss oder Urteil in der Hand kann der Richter das konkrete Verfahren dann so oder so beenden.

Karlsruhe hat das Wort

*Vom Bundesverfassungsgericht im Zeitraum von 1951 bis 2008 als verfassungswidrig beanstandete Normen**



*Gesetze, Verordnungen und Einzelvorschriften

© Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbild 129 017

Die Verfassungsbeschwerde

Die Verfassungsbeschwerde war 1951, als das Bundesverfassungsgericht seine Arbeit aufnahm, etwas Einmaliges. Jeder kann sie erheben, wenn er glaubt, in Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten von der öffentlichen Gewalt (also staatlichen Stellen) verletzt zu werden. Inzwischen haben einige andere Staaten wie Spanien, Litauen, Tschechien und Ungarn das Institut der Verfassungsbeschwerde übernommen. Beim Bundesverfassungsgericht macht diese Verfahrensart den weit überwiegenden Anteil aller Verfahren aus: 2008 waren es 97 Prozent der eingehenden Verfahren. Das große Vertrauen, das die Verfassungsbeschwerde genießt, könnte erstaunen, angesichts der realen Erfolgsergebnisse: Nur ein Teil der Entscheidungen über Verfassungsbeschwerden wird überhaupt begründet. Häu-

Die Karlsruher Republik

[...] Im großen Saal des Bundesverfassungsgerichts knistert Nervosität wie vor einem Gewitter. Fotografen drängen sich um die Richterbank, Anwälte wühlen in ihren Akten oder nesteln noch einmal an ihren Krawatten. Es ist einer jener Tage, an denen das ganze Land nach Karlsruhe schaut. Einer der Prozesse, die die Nation erhitzen. [...]

Zwei Minuten vor zehn tritt Amtsmeisterin Karin Hörner durch die Tür in der Stirnwand des Saales [...]. Politiker, Anwälte, Journalisten, Zuhörer werden wie auf Kommando ruhig und erheben sich. Einen Moment lang zögert Karin Hörner, dehnt die Stille, dann ruft sie: „Das Bundesverfassungsgericht!", und herein kommen die acht Richter in ihren feuerwehrroten Roben, der Gerichtspräsident Hans-Jürgen Papier vorneweg.

Die acht treten an ihre Plätze unter einem riesigen Bundesadler aus Pinienholz, schauen einen Augenblick lang schweigend in den Saal, der Saal schaut zurück, die Fotoapparate der Bildreporter klackern, dann ist der Moment der Erhabenheit vorbei. Die Richter nehmen, noch während sie stehen, ihre Barette ab, als sei ihnen die altertümliche Verkleidung ein wenig lästig, sinken in ihre milchkaffeebraunen Ledersessel, breiten ihre Papiere aus – und sprechen Recht. Im Namen des Volkes.

Sylvia Thimm[, die] Wirtin der Berliner Kneipe Doors[,] sitzt in der ersten Reihe des Verfassungsgerichts. Gemeinsam mit zwei anderen Wirten hat sie gegen das Rauchverbot in Eckkneipen geklagt. Jetzt fällt das Urteil. Sylvia Thimm glüht vor Aufregung. Sie sucht den Blick ihres Prozessvertreters [...]. Der nickt ihr begeistert zu, ballt die linke Hand: gewonnen!

Man muss einmal einen solchen Moment erlebt haben, um zu verstehen, was das ganz Unwahrscheinliche des Bundesverfassungsgerichts ausmacht. Da kommt eine Wirtin aus Prenzlauer Berg, der nicht passt, was die große Politik mit ihrer Kneipe vorhat. Eine Frau, die loszieht und Klage erhebt. Sylvia Thimm gegen den Gesetzgeber. [...]

Und am Ende triumphiert die Wirtin über alle Widersacher. Das Rauchverbot fällt. Ob das richtig war oder nicht, darüber lässt sich streiten. Aber es sind Urteile wie dieses, die den Ruf des Bundesverfassungsgerichts ausmachen. Urteile, in denen ein einzelner Bürger ein Gesetz aushebelt.

Selbstverständlich ist das nicht. Die Verfassungsbeschwerde, die schärfste juristische Waffe des Bürgers im Ringen mit dem Staat, ist eine relativ neue Erfindung. Viele Rechtsstaaten, auch alte Demokratien, kennen nichts Vergleichbares. [...] Und die Deutschen lieben sie. Über 6000-mal sind sie im vergangenen Jahr „nach Karlsruhe" gegangen, Tendenz ständig steigend. Dabei werden die allermeisten Verfassungsbeschwerden abgelehnt [...]. Aber erst die Verfassungsbeschwerde hat das Grundgesetz lebendig gemacht. Und das Bundesverfassungsgericht populär.

[...] In aller Welt wird das Gericht bewundert, viele der jungen Demokratien in Osteuropa, die sich gerade erst als Rechtsstaaten bezeichnen können, haben ihre Verfassungsgerichte nach Karlsruher Vorbild organisiert. [...]

Umso kurioser, dass fast nichts über dieses Gericht bekannt ist. [...] Nach außen gibt sich das Bundesverfassungsgericht ganz offen, zugänglich, transparent. Es sitzt in fünf flachen Würfeln aus Glas, Stahl und Aluminium, unter alten Bäumen, gleich neben dem Karlsruher Schloss. Ein Haus wie die alte Bundesrepublik, ohne Säulen oder Stacheldraht, bescheiden und bürgernah. [...]

Aber die durchsichtige Architektur ist auch eine optische Täuschung. Denn im Innern des Gerichts liegt eine Blackbox. Eine Macht, die die Republik immer wieder erregt, die aber keine Gestalt hat. 16 Richterinnen und Richter, die Gesetze ändern, Parteien verbieten, Bundespräsidenten entlassen können, deren Gesichter aber fast niemand kennt. [...]

Was zuerst auffällt, wenn man das Gericht an einem normalen Arbeitstag betritt, ist die Stille. Eine intensive, dichte Ruhe. Die Foyers liegen verlassen, gelegentlich rollt ein Amtmann einen Aktenwagen über die teppich-

fig bekommt der Verfassungsbeschwerdeführer ein Formblatt zur Antwort, auf dem wenig mehr steht als „Die Verfassungsbeschwerde wurde nicht zur Entscheidung angenommen." Nur etwa zwei Prozent der Verfassungsbeschwerden haben Erfolg. Das liegt auch daran, dass viele die Voraussetzungen dieses Verfahrens unterschätzen:

- Wer eine Verfassungsbeschwerde erhebt, muss begründen, dass ein Gesetz, eine Verordnung, ein Urteil nicht einfach verfassungswidrig ist, sondern ihn selbst unmittelbar in eigenen Rechten verletzt.
- Bei diesen Rechten, die verletzt sein sollen, muss es sich um Grundrechte oder grundrechtsgleiche Rechte handeln. Hier zeigt sich, dass das Gericht eben keine „Superrevisionsinstanz" ist.
- Und – soweit das irgend möglich ist – muss der Verfassungsbeschwerdeführer vorher alle gerichtlichen Möglichkeiten ausgeschöpft haben.
- Dazu kommen Fristen und andere formale Voraussetzungen.

Trotz all dieser Hürden geht ein großer Teil der Grundrechtsentwicklung – vielleicht der größte – auf die Verfassungsbeschwerde zurück.

Martin Erl/CCC

gedämpften Flure, dann ist es wieder still. [...]

Erik Goetze [...] sitzt in einem hellen Büro im zweiten Stock des „Richterrings", des Gebäudes, in dem die Richter ihre Arbeitszimmer haben. [...] Auf Goetzes Schreibtisch landet jedes Schriftstück, das beim Verfassungsgericht ankommt. Jeder Brief, jedes Fax, zwischen 30 und 60 Neueingänge pro Tag. [...] Ein ewiger Kampf gegen Postberge ist das.

Die ersten Richter fangen morgens früh um fünf an, abends brennt noch spät Licht im Glashaus. Seit der Gründung des Gerichts 1951 hat es fast 7000 Entscheidungen getroffen, fast alle mit endlos langen Begründungen; hinzu kamen über 130.000 Beschlüsse der mit nur je drei Richtern besetzten „Kammern", die vor allem über die Annahme von Verfassungsbeschwerden entscheiden. [...]

Nach einem fein ausgeklügelten System verteilt Goetze die Arbeit auf die beiden Senate des Gerichts. [...] Jeder Senat hat acht Richter [...]. Jeder der Richter hat drei oder vier wissenschaftliche Mitarbeiter. Hinzu kommt ein Stab von Zuarbeitern, rund 150 Leute, Bibliothekare, Saaldiener in blauen Uniformen mit feinen roten Streifen, sogar ein eigener Baureferent.

Sein Geld, rund 23 Millionen Euro pro Jahr, bekommt das Gericht direkt aus dem Bundeshaushalt. Niemand, kein Minister, kein Kanzler, kein Präsident kann den Karlsruhern hineinreden, nicht in ihre Urteile und auch nicht in ihre alltägliche Arbeit. Über dem Verfassungsgericht gibt es nur den blauen Himmel. Und den lieben Gott. [...]

Würde man einmal alle Verfassungsbeschwerden aneinanderreihen, man bekäme eine Sittengeschichte der Republik. Eine Enzyklopädie des alltäglichen deutschen Ärgers. Kein [...] Bereich des öffentlichen Lebens, über den das Bundesverfassungsgericht nicht urteilt[:] über die Strafbarkeit des Beischlafs von Geschwistern [...], über den Einsatz von Wahlcomputern, über das rituelle Schächten von Schafen und über die Gleichbehandlung männlicher und weiblicher Strafgefangener beim Kauf von Kosmetika.

[...] Kaum eine der prägenden politischen Debatten der Republik, die nicht irgendwann in Karlsruhe gelandet wäre: die Wiederbewaffnung, die Kriegsdienstverweigerung, die Ostverträge und der Nato-Doppelbeschluss, Numerus clausus und Abtreibung, Mauerschützen und Asylbewerber. [...]

Kein Wunder, dass viele Politiker nicht sonderlich gut auf das Gericht zu sprechen sind. Schließlich setzt sich jedes Mal, wenn Karlsruhe ein Gesetz kassiert, beim Publikum der Eindruck fest: Die in Berlin können es nicht. Die haben nicht einmal die Verfassung gelesen. Die müssen korrigiert werden. [...]

In juristischen Bibliotheken gibt es tonnenweise Bücher über das eigentümliche Verhältnis zwischen Gericht und Politik. Und tatsächlich: Dass acht Richter aushebeln können, was die gewählten Vertreter des Volkes in Bundestag und Bundesrat mit Mehrheit beschlossen haben, das ist demokratietheoretisch starker Tobak. [...]

Nicht nur haben sich die Bürger der Bundesrepublik daran gewöhnt, dass das Verfassungsgericht meist das letzte Wort gegenüber Parlament und Regierung hat. Mehr noch: Gerade dieser Umstand trägt enorm zur Beliebtheit des Gerichts bei. Anders gesagt: Karlsruhes Popularität hat auch mit einer verbreiteten Abneigung gegen die Mühsal des demokratischen Entscheidungsprozesses zu tun. [...]

Zwar werden auch seine Richter streng nach Parteiproporz ausgewählt, in einem Hinterzimmergefinger, neben dem die Papstwahl in Rom geradezu durchsichtig wirkt. Aber als Institution schwebt Karlsruhe über dem Berliner Schlachtfeld. Lobbyisten haben dort keinen Einfluss, es gibt keine taktischen Hakeleien, keine Schaumschlägerei, nur langes Schweigen – und irgendwann ein Urteil. [...] Wahrscheinlich würden die Deutschen insgeheim am liebsten von genau so einem Rat der Weisen regiert werden. Willkommen in der Karlsruher Republik.

Heinrich Wefing: „Ein deutsches Geheimnis", in: Die Zeit, Nr. 27 vom 25. Juni 2009

Mathias Metzner

Die einzelnen Grundrechte

Das Grundgesetz gibt den einzelnen Grundrechten keine Namen. Für jedes Grundrecht hat sich aber eine Benennung eingebürgert. Die folgende Darstellung berücksichtigt die Artikel 1 bis 19 (ohne 18) und flicht die im anschließenden Verfassungstext genannten grundrechtsgleichen Rechte an passender Stelle ein.

picture-alliance / dpa

Seit über 60 Jahren ist das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft und schützt die Grundrechte.

Schutz der Menschenwürde

> *Artikel 1*
>
> *(1) Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.*
>
> *(2) Das Deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt.*
>
> *(3) Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht.*

Der Schutz der Menschenwürde steht nicht nur im Text des Grundgesetzes an erster Stelle, er hat auch überragende Bedeutung als oberster Verfassungswert und tragendes Verfassungsprinzip. Inhaltlich bedeutet der Schutz der Menschenwürde, dass der Mensch selbst immer Zweck an sich bleiben muss und dass er nicht zum Zweck für etwas Anderes gemacht werden darf. Damit vollzieht das Grundgesetz eine deutliche Abkehr von der in der Zeit des Nationalsozialismus vertretenen Maxime, dass der Einzelne nichts sei und der Staat alles. Auf dem Boden des Grundgesetzes ist es umgekehrt: Der Staat ist für den Menschen da; zuerst kommt der Mensch, dann der Staat.

Wenn der Schutz der Menschenwürde dem Staat verbietet, Bürgerinnen und Bürger zu Objekten seines Handelns zu machen, ist damit vorrangig das Verbot menschenunwürdiger Behandlung gemeint. Der Staat darf Menschen nicht erniedrigend behandeln, brandmarken und ächten. Ebenso sind Folter und grausame Strafen verboten. Aus diesen Beispielen wird aber auch deutlich, dass wegen der fundamentalen Bedeutung der Menschenwürde diese nicht dazu herhalten kann, schon Beeinträchtigungen von geringer Intensität abzuwehren.

Der hohe Rang der Menschenwürde kommt auch darin zum Ausdruck, dass die Menschenwürde vorbehaltlos garantiert ist. Dies lässt sich am Wortlaut der Vorschrift eindeutig erkennen: Die Würde des Menschen ist unantastbar. Kein Gesetz darf also zu einem Eingriff in die Menschenwürde ermächtigen, und seien die dafür angeführten Gründe auch von noch so hohem Rang. **Beispiel:** Die Strafprozessordnung enthält einen abschließenden Katalog von Befugnissen, die die Polizei zur Aufklärung von Straftaten einsetzen darf (zum Beispiel die Durchsuchung einer Wohnung, die Überwachung von Telefonanrufen, verschiedene körperliche Untersuchungen). Hat die Anwendung all dieser Mittel nicht dazu geführt, den der Tat Verdächtigten zu überführen, ist es der Polizei nicht erlaubt, zur Aufklärung der Straftat, mag sie auch noch so gravierend (etwa Mord, Totschlag) sein, zum Mittel der Folter zu greifen. Gesetzliche Befugnisse dieser Art enthält die Strafprozessordnung daher nicht, im Gegenteil: § 136a StPO verbietet sogar ausdrücklich den Einsatz solcher Mittel und wiederholt damit eigentlich nur das, was unmittelbar aus der Gewährleistung der Menschenwürde folgt.

Die Menschenwürde wird durch die nachfolgenden Grundrechte konkretisiert. Praktisch bedeutet dies, dass eine Verletzung der Menschenwürde immer auch eine Verletzung eines anderen Grundrechts beinhaltet. **Beispiele:**

Die Anwendung von Folter verletzt die Garantie der Menschenwürde, zugleich aber auch das aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG folgende Recht auf körperliche Unversehrtheit.

Die Vollstreckung einer lebenslangen Freiheitsstrafe ohne eine konkrete und grundsätzlich auch realisierbare Chance, doch noch einmal die Freiheit wiedererlangen zu können, verletzt die Würde des Menschen, zugleich aber auch das Grundrecht auf Freiheit der Person.

Eine Überwachung von Wohnräumen verletzt die Menschenwürde, wenn dadurch Wahrnehmungen über den Kernbereich privater Lebensgestaltung wie etwa die Äußerung innerster Gefühle oder die sexuelle Sphäre erfolgen. Gleichzeitig wird auch das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung verletzt.

Der Schutz der Menschenwürde verbietet dem Staat aber nicht nur bestimmte Handlungen, sondern er gebietet ihm auch, aktiv tätig zu werden. Aus Art. 1 Abs. 1 GG folgt eine Schutzpflicht des Staates, seine Verpflichtung, Menschen vor Angriffen auf die Menschenwürde durch andere zu schützen.

Beispiel: Im Jahre 1974 wurde das Recht des Schwangerschaftsabbruchs neu geregelt. Bis dahin war die „Abtötung der Leibesfrucht" einer Schwangeren generell eine strafbare Handlung. Die neu eingeführte Fristenregelung wollte demgegenüber den mit Einwilligung der Schwangeren erfolgten Schwangerschaftsabbruch dann unter Straffreiheit stellen, wenn seit der Empfängniszeit nicht mehr als zwölf Wochen verstrichen waren. Doch das Bundesverfassungsgericht sah die neue Gesetzregelung als verfassungswidrig an, weil sie dem Schutz des werdenden Lebens, der auch aus dem Schutz der Menschenwürde hergeleitet wird, nicht im gebotenen Umfang gerecht wurde. Aus dieser objektiven Wertentscheidung leitete das Bundesverfassungsgericht letztlich eine Verpflichtung des Gesetzgebers zum Erlass von Strafnormen ab. Der Gesetzgeber kehrte daraufhin zu dem Regelungskonzept einer grundsätzlichen Strafbarkeit zurück, sah aber bestimmte Ausnahmen vor.

picture-alliance / ZB

Demonstration in Berlin 1991 gegen das Verbot von Schwangerschaftsabbrüchen. Das Bundesverfassungsgericht entschied anders und bestätigte §218.

Sicherheitspolitik im Konflikt mit der Menschenwürde

[H]eftig flackert seit den neunziger Jahren der Streit um das, was man die „Rettungsfolter" nennt.

Im Anfang war es ein Professor aus Heidelberg namens Winfried Brugger. Der forderte sie seit 1996. Wenn ein festgenommener Terrorist weiß, wo die Bombe tickt, die eine ganze Stadt bedroht, dann soll ein bisschen Folter möglich sein. Es kam der 11. September 2001 und im Jahr darauf die Folterandrohung des Frankfurter Polizeivizepräsidenten gegen den Entführer eines kleinen Jungen, um das Leben des Kindes zu retten. [...]

2006 sprach das Bundesverfassungsgericht. Es ging um das vom Bundestag beschlossene neue Luftsicherheitsgesetz, nach dem es erlaubt sein sollte, ein von Terroristen entführtes Flugzeug mit vielen Passagieren an Bord abzuschießen. Dieses Gesetz wurde in Karlsruhe [...] als verfassungswidrig kassiert, weil es Passagiere und Besatzung „als bloße Objekte (s)einer Rettungsaktion zum Schutze anderer" behandelt.

Damit hatte sich zugleich die „Rettungsfolter" erledigt. Denn auch ein von der Polizei gefolterter Terrorist wird körperlich und seelisch erniedrigt als Objekt einer Rettungsaktion zum Schutz anderer. Für das Flugsicherheitsgesetz hieß das:

Es gibt keinen gesetzlichen Freibrief für die Regierung in einem solchen Fall. Sie muss ohne Gesetz selbst entscheiden und notfalls die Folgen tragen. [...]

Uwe Wesel: „Unantastbar", in: Die Zeit, Nr. 49 vom 27. November 2008

Thomas Plassmann

Recht auf Freiheit der Person

Artikel 2

(1) Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt.

(2) Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit. Die Freiheit der Person ist unverletzlich. In diese Rechte darf nur auf Grund eines Gesetzes eingegriffen werden.

Art. 2 Abs. 1 GG enthält mehrere unterschiedliche Gewährleistungen: Zum einen schützt er die allgemeine Handlungsfreiheit, die einen sehr weiten Schutzbereich hat. Daneben wird in Verbindung mit der Menschenwürde das allgemeine Persönlichkeitsrecht geschützt, das verschiedene Ausprägungen hat, nämlich den Schutz der Privatsphäre, das informationelle Selbstbestimmungsrecht sowie das Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme.

Allgemeine Handlungsfreiheit

Die allgemeine Handlungsfreiheit erfasst grundsätzlich jedes menschliche Verhalten, wobei allerdings zu prüfen ist, ob nicht die in Frage stehende Handlung oder Betätigung durch spezielle Grundrechte geschützt wird:

So wird die Äußerung einer Meinung durch Art. 5 Abs. 1 GG geschützt, die Teilnahme an einer Versammlung durch Art. 8 Abs. 1 GG. Wird die in Frage stehende Handlung jedoch nicht durch eines der speziellen Grundrechte geschützt, greift die allgemeine Handlungsfreiheit ein. Deshalb wird sie auch als Auffanggrundrecht bezeichnet. Das Grundrecht ist beschränkt durch „die Rechte anderer", die „verfassungsmäßige Ordnung" und das „Sittengesetz". Mit der „verfassungsmäßigen Ordnung" sind jedoch nicht lediglich andere Vorschriften des Grundgesetzes, sondern alle verfassungsmäßigen Rechtsvorschriften gemeint. Im Ergebnis bedeutet dies, dass jeder Eingriff, der eine Bürgerin oder einen Bürger beeinträchtigt, einer gesetzlichen Grundlage bedarf (Gesetzesvorbehalt).

Wilhelm Elfes und die Reisefreiheit

Gudula Geuther

Vor 1933 war der Politiker der christlichen Gewerkschaftsbewegung Wilhelm Elfes Mitglied der katholischen Zentrumspartei und unter anderem Polizeipräsident von Krefeld gewesen. Die Nationalsozialisten hatten ihn entlassen und 1944 wegen Kontakten zu Widerstandskreisen verhaftet. Nach dem Krieg wurde er als Oberbürgermeister von Mönchengladbach eingesetzt und trat der neu gegründeten CDU bei.

Bald schon geriet er aber in Konflikt mit Konrad Adenauers Politik der Westbindung und Wiederbewaffnung. 1953 gründete er den „Bund der Deutschen" mit, eine Partei, die sich vor allem für eine Verständigung der Deutschen in Ost und West und für die Neutralität beider Teile Deutschlands einsetzte. Auf Kongressen im In- und Ausland kritisierte er die Politik der Bundesregierung.

Das nahm die Passbehörde zum Anlass, ihm die Verlängerung seines Reisepasses zu versagen – und damit die Möglichkeit, ins Ausland zu reisen. Begründet wurde die Maßnahme mit dem zusätzlichen Hinweis, die Kongresse seien sowjetisch gesteuert gewesen. Das Passgesetz sah und sieht auch heute noch vor, dass derjenige keinen Pass bekommt, bei dem es Hinweise darauf gibt, dass er „die innere oder äußere Sicherheit oder sonstige erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland oder eines deutschen Landes gefährdet".

Elfes klagte und unterlag. In drei Instanzen entschieden die Verwaltungsrichter: Ein spezielles Grundrecht sei nicht berührt, vor allem das Recht auf Freizügigkeit greife nicht, weil es darin nicht um die Ausreise gehe. Dass ihm die Behörden den Pass verweigerten, entspreche dem Passgesetz.

Elfes rief das Bundesverfassungsgericht an. Es entschied auf seine Verfassungsbeschwerde hin: Ein spezielles Grundrecht sei zwar nicht berührt, wohl aber die allgemeine Handlungsfreiheit in Artikel 2. Dass eine Handlung in den Schutzbereich eines Grundrechts fällt, heißt aber noch nicht, dass der Beschwerdeführer Recht bekommt. Wie bei solchen Fällen üblich, prüfen die Richter zuerst, ob das Grundrecht nicht eingeschränkt werden darf und ob das in dem konkreten Fall richtig geschehen ist.

Für Artikel 2 bedeutete das: Weil die Richter den Schutzbereich besonders weit gefasst hatten, weil also fast alles erst einmal unter die allgemeine Handlungsfreiheit fällt, müssen auf der anderen Seite auch die Schranken besonders weit ausgelegt werden. Unter der „verfassungsmäßigen Ordnung", von der das Grundgesetz als Schranke spricht, ist also jedes verfassungsmäßige Gesetz zu verstehen.

Wilhelm Elfes half all das zwar nicht: Das Passgesetz sei verfassungsgemäß, entschieden die Richter, ihm durfte deshalb der Reisepass versagt werden.

Für die Grundrechtsentwicklung in Deutschland aber war die Entscheidung richtungweisend: Weil das Bundesverfassungsgericht nicht nur die Verletzung der einzelnen Grundrechte prüft, sondern auch die der verfassungsmäßigen Ordnung in diesem weiten Sinn, wird die Verfassungsbeschwerde viel öfter möglich: Wer glaubt, eine Norm, die ihn betrifft, wäre zum Beispiel in einem falschen Verfahren oder durch unzuständige Gremien erlassen worden, kann dieses Gesetz in Karlsruhe angreifen. Art. 2 Abs. 1 wird damit tatsächlich zum Grundrecht auf verfassungsgemäßes Handeln des Staates und räumt dem Bundesverfassungsgericht sehr viel mehr Möglichkeiten ein, Gesetze zu überprüfen.

Allgemeines Persönlichkeitsrecht

Das allgemeine Persönlichkeitsrecht ist das sichtbarste Zeichen dafür, wie „lebendig" die Grundrechte sind. Es steht nicht wörtlich im Grundgesetz. Die Richter am Bundesverfassungsgericht haben es schon früh Entscheidungen zugrunde gelegt und mehrfach erweitert, um aktuellen gesellschaftlichen Entwicklungen Rechnung tragen zu können. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht schützt die engere persönliche Lebenssphäre des Menschen und die Erhaltung ihrer Grundbedingungen. Es findet in der Rechtsprechung verschiedene Ausprägungen:

Das Grundrecht schützt die Privatsphäre. Damit ist die Möglichkeit gemeint, sich aus der Öffentlichkeit in eine geschützte, private Sphäre zurückzuziehen. Dabei wird unterschieden: Die Intimsphäre als „letzter unantastbarer Bereich" ist – wegen des engen Zusammenhangs mit dem Schutz der Menschenwürde – jedem staatlichen Zugriff entzogen. Demgegenüber ist die Privatsphäre schon eher gewissen Einschränkungen zugänglich. Allerdings sind solche Einschränkungen nur unter hohen Anforderungen gestattet. Sie müssen insbesondere verhältnismäßig sein (siehe S. 15 f.).

Eine weitere Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts ist das Recht am eigenen Bild und am eigenen Wort. Es ist dem Einzelnen selbst vorbehalten, darüber zu entscheiden, ob er fotografiert werden will, ob von ihm getätigte Äußerungen aufgezeichnet werden und ob solche Bild- und Tonaufnahmen veröffentlicht werden. Große Bedeutung hat insbesondere das Recht am Bild bei heimlichen Aufnahmen von Prominenten gewonnen. Dabei sind Bilder, die in der Öffentlichkeit aufgenommen wurden, – auch wegen der Bedeutung der Freiheit zur Berichterstattung – noch zulässig, nicht jedoch Aufnahmen aus einem privaten, von der Öffentlichkeit zurückgezogenen Bereich. In ähnlicher Weise wird auch die Darstellung der eigenen Person geschützt, indem sich der Einzelne gegen verfälschende oder entstellende Darstellungen wehren kann. Dies gilt unabhängig davon, in welchem Medium die Veröffentlichung erfolgt, bezieht sich grundsätzlich also auch auf beleidigende und unrichtige Darstellungen im Internet.

Das allgemeine Persönlichkeitsrecht schützt außerdem das Recht, Gewissheit über die eigene Abstammung zu erlangen. Das bedeutet zwar nicht, dass der Staat bei jedem Neugeborenen „von Amts wegen" die Abstammung ermitteln müsste. Jedoch dürfen den Einzelnen verfügbare Informationen nicht vorenthalten werden. Auch darf es einem Mann nicht verwehrt werden, zu erfahren, ob ein ihm rechtlich zugeordnetes Kind auch tatsächlich von ihm abstammt.

Recht auf informationelle Selbstbestimmung

Das informationelle Selbstbestimmungsrecht ist aus dem Gedanken der Selbstbestimmung abgeleitet. Jeder soll frei darüber entscheiden können, welche persönlichen Daten von ihm gespeichert werden dürfen oder nicht. Gleichzeitig haben die Bürgerinnen und Bürger das Recht, zu wissen, welche Daten über sie gespeichert werden. Unrichtige Daten müssen korrigiert und schließlich müssen die Daten dann gelöscht werden, wenn sie zu dem Zweck, für den sie ursprünglich erhoben wurden, nicht mehr benötigt werden. Das informationelle Selbstbestimmungsrecht kann eingeschränkt werden. Hierfür bedarf es aber einer besonderen Ermächtigungsgrundlage. Diese muss hinreichend genau beschreiben, welche staatliche Stelle für die Erhebung welcher Daten und zu welchen Zwecken befugt ist.

Süddeutsche Zeitung Photo / SZ Photo

Der Mord an Soldaten eines Bundeswehrmunitionsdepots in Lebach 1969 erregte großes öffentliches Interesse: Musste sich der Angeklagte zum Prozessauftakt 1970 noch den Pressefotografen stellen, verbot das Bundesverfassungsgericht später die Ausstrahlung einer TV-Dokumentation, in der er als Person erkennbar gewesen wäre.

Volkszählung, Rasterfahndung, Vorratsdatenspeicherung

Gudula Geuther

Im Frühjahr 1983 sollten Beamte und Beauftragte von Tür zu Tür gehen. Sie sollten nicht nur zählen, wie viele Haushalte und Einwohner es wo in der Bundesrepublik gab, sondern mit einem Fragebogen auch viele andere Informationen erfragen. Das ging vielen in der Bevölkerung zu weit, es folgten massenhafte Proteste und Boykottaufrufe. Zu dieser Zeit gab es schon ein Bewusstsein für den Datenschutz, auch einzelne Datenschutzbeauftragte. Das Grundgesetz aber, so glaubten damals die meisten in Deutschland, sage nichts aus über den Umgang des Staates mit den Daten von Einzelpersonen.

Die Richter am Bundesverfassungsgericht sahen das anders. Auf die Verfassungsbeschwerde mehrerer Bürger hin stoppten sie zuerst vorläufig die Volkszählung, später erklärten sie das zu Grunde liegende Gesetz zum Teil für verfassungswidrig. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht, so entschieden sie hier erstmals, umfasst auch ein Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, weil die moderne Informationstechnik unbeherrschte Datensammlungen zur Gefahr nicht nur für den Einzelnen, sondern auch für das Gemeinwohl mache. Ein freiheitlich-demokratisches Gemeinwesen bedürfe der selbstbestimmten Mitwirkung seiner Bürgerinnen und Bürger. Die könnte aber gefährdet sein, wenn Einzelne aus Angst vor der Speicherung versuchten, nicht weiter aufzufallen und somit auf individuelle Entfaltungschancen verzichteten. Diese Gefahr sahen die Richter vor allem, weil in Datenbanken gezielt Informationen gesucht und verknüpft werden können. Was der Staat über Einzelpersonen weiß, können diese deshalb gar nicht mehr überblicken. Die daraus folgenden Regeln für die Datenspeicherung gelten, so entschieden die Richter ausdrücklich, für alle Daten, nicht nur

für solche, die als besonders sensibel erkennbar sind. Denn die mögliche Verknüpfung von Informationen könne dazu führen, dass auch scheinbar belanglose Daten neue Aussagen ergäben. Deshalb muss jeder selbst bestimmen können, welche personenbezogenen Daten von ihm gespeichert und wie sie verwendet werden.

Einschränkungen dieses Rechts auf informationelle Selbstbestimmung sind nur durch ein Gesetz möglich. Der Gesetzgeber muss dabei rechtfertigen, warum die Erfassung nötig ist. Und er muss klar festlegen, welchem Zweck die Sammlung dient, nur für diesen darf sie verwendet werden. Das Einwohnermeldeamt zum Beispiel darf den Namen, das Geburtsdatum und den Wohnort einer Person speichern, weil ein funktionierendes Meldewesen in Deutschland – übrigens anders als in manchen anderen Staaten – als Voraussetzung einer geordneten Verwaltung angesehen wird, von der Bestimmung des zuständigen Finanzamtes bis zur Information an die Sicherheitsbehörden, wenn eine Person gesucht wird. Die Zulassungsbehörde speichert, wer Halter welchen Autos ist, weil das zum Beispiel für die Haftung bei Unfällen wichtig ist. Das Finanzamt darf die Daten speichern, die es braucht, andere nicht und vor allem: Andere staatliche Behörden dürfen nicht ohne weiteres auf diese Informationen zugreifen. Für anonymisierte Daten, bei denen kein Rückschluss möglich ist, von wem sie stammen, gelten diese Regeln allerdings nur eingeschränkt.

Schutz für die Festplatte

Gudula Geuther

Steht jemand in Verdacht eine Straftat begehen zu wollen und vermuten die Ermittler auf seiner Computer-Festplatte Informationen, zum Beispiel über weitere Verdächtige, können sie unter bestimmten Umständen die Festplatte beschlagnahmen.

Ermittlern des Bundesamtes für Verfassungsschutz reichte das in manchen Fällen nicht aus, zum Beispiel, weil eventuelle Hintermänner dadurch gewarnt werden könnten und im übrigen, weil nicht jede Behörde überhaupt zu solchen Mitteln greifen kann. Die Verfassungsschützer schauten also heimlich auf die Festplatte. Technisch gibt es dafür verschiedene Wege, der Bundesnachrichtendienst nutzt die Methoden seit langem.

Erst als das Bundeskriminalamt neue Befugnisse zur Gefahrenabwehr bekommen sollte, darunter auch die zur Online-Untersuchung von Computern, wurde die Methode bekannt und war sofort stark umstritten. Nordrhein-Westfalen gab noch vor der Verabschiedung eines Bundesgesetzes für das BKA seinem Verfassungsschutz das Recht, Computer auszuspähen. Mehrere Bürger erhoben Verfassungsbeschwerde.

Aber warum genau Grundrechte verletzt sein könnten, war zuerst nicht klar: Um informationelle Selbstbestimmung geht es hier nicht, weil nicht die personenbezogenen Daten Vieler gesammelt werden. Der Schutz der Wohnung könnte verletzt sein, jedenfalls dann, wenn ein Ermittler sich heimlich in der Wohnung am Computer zu schaffen macht, vielleicht aber auch bei einem Online-Zugriff, wenn der Computer zu Hause steht. Was aber, wenn nicht? Die Telekommunikationsfreiheit greift nur, solange jemand zum Beispiel per Computer kommuniziert.

Den Verfassungsrichtern genügte das nicht. Hier, so entschieden sie, geht es um etwas anderes als nur elektronische Kommunikation. Computer – oder auch Mobiltelefone mit Zusatzfunktionen, elektronische Terminkalender – können so viele Informationen enthalten, dass sich daraus ein ganzes Profil des Überwachten erstellen ließe. Das müsse verhindert werden. Wie unter anderem beim Datenschutz griffen die Richter auch hier zum Allgemeinen Persönlichkeitsrecht. Das greift, wenn der technisch-wissenschaftliche Fortschritt zu neuen Gefährdungen für die Persönlichkeit führt, vor denen der Einzelne geschützt werden muss. In diesem Fall nannten sie das Recht „Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme".

Online-Untersuchungen sind auch nach dieser Entscheidung möglich, allerdings nur unter engen Voraussetzungen. Vor allem muss es Hinweise dafür geben, dass so wichtige Rechtsgüter gefährdet sind wie Leib, Leben oder Freiheit.

Während Datenschützer die Entscheidung und das neue Grundrecht begrüßten, bezweifelten manche Rechtswissenschaftler, dass das Grundrecht außerhalb der Online-Untersuchung überhaupt noch einmal zur Anwendung kommen würde und hielten ein neues Grundrecht für diesen Fall für unnötig. Ob oder wie sich das Recht über den Blick auf die Festplatte hinaus entwickelt, wird sich erst noch zeigen müssen. Das Bundeskriminalamt hat inzwischen die Befugnis zum Blick auf die Festplatte bekommen, ebenso wie einzelne Länderbehörden.

Möglichkeiten der Online-Durchsuchung

© picture-alliance / dpa Grafik

Die Volkszählung fand erst 1987 statt und in einer Form, die dem neu anerkannten Grundrecht entsprach. Das Urteil wirkte aber weit über Volkszählungen hinaus. Der Staat muss seither Vorkehrungen dafür treffen, dass Daten nicht missbräuchlich verwendet werden. Das kann er durch Verfahrensvorschriften tun – die Datenschutzgesetze des Bundes und der Länder beruhen zum großen Teil auf dieser Entscheidung – und auch dadurch, dass er den staatlichen Datenschutzbeauftragten die Kontrolle ermöglicht.

Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung hat außerdem in vielen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts eine Rolle gespielt. Unter anderem 2006, als die Richter eine Rasterfahndung in Nordrhein-Westfalen (eine automatisierte Suche nach bestimmten gespeicherten Merkmalen, in dem Fall im Zuge der Anschläge auf die USA vom 11. September 2001) für verfassungswidrig erklärten. Eine solche Nutzung der zu anderen Zwecken gesammelten Daten sei nur bei konkreter Gefahr erlaubt, also nur, wenn eine Gefahr in überschaubarer Zukunft mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden führen würde. Es durfte also nicht ohne weitere Hinweise auf konkrete Gefahren nach möglicherweise gefährlichen Personen gesucht werden, indem man der Suche bestimmte Merkmale zugrunde legte, die zwar die Attentäter des 11. September kennzeichneten, die aber auch viele Menschen erfüllten, die nichts Böses im Schilde führten (jung, männlich, Muslim, bestimmte Herkunft, technische Studiengänge).

Um das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung geht es, neben dem Fernmeldegeheimnis aus Artikel 10, auch beim Streit um die Vorratsdatenspeicherung. Sie verpflichtet Telekommunikationsunternehmen, die Verbindungsdaten (wer hat wann mit wem Kontakt gehabt, per Telefon oder auch per E-Mail und im Internet) sechs Monate lang zu speichern. Unter bestimmten Umständen darf der Staat diese Informationen abrufen. Die Gegner (in einer Massenklage haben rund 350 000 Bürgerinnen und Bürger Verfassungsbeschwerde eingelegt) sagen unter anderem, solche Datensammlungen auf Vorrat hätten keine ausreichend umrissene Zweckbindung. Die Befürworter, vor allem die Bundesregierung, trugen dagegen vor dem Bundesverfassungsgericht vor, mit dem Anliegen der Verfolgung bestimmter Straftaten sei der Zweck klar genug im Gesetz vorgegeben. Das Urteil soll Anfang 2010 ergehen. Bei Drucklegung dieses Heftes hatte das Verfassungsgericht noch nicht entschieden.

Das Volkszählungsurteil bezog sich nur auf das Verhältnis von Bürger und Staat. Derzeit wird besonders über den Umgang von (privaten) Unternehmen mit Daten ihrer Kunden oder gekauften Datensätzen diskutiert. Hierfür wurden einfache Gesetze geändert; aus Sicht der Unternehmen jedoch verschärft. Manche plädieren dafür, ein Grundrecht auf Datenschutz ausdrücklich ins Grundgesetz zu schreiben. Die Befürworter argumentieren, was nach dem Grundgesetz gilt, müsse auch für den Einzelnen aus dem Text erkennbar sein. Die Gegner sagen, man könne ohnehin nicht den ganzen Inhalt der Entscheidung ins Grundgesetz übertragen, ein kurzer Text würde mehr schaden als nützen. Einige wollen auch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gegenüber Privaten in der Verfassung verankern. Gegner eines solchen weiteren Grundrechts fürchten, dass eine klare allgemeine Regel kaum formuliert werden könne. Außerdem wäre es das erste Mal, dass ein Grundrecht nicht in erster Linie gegenüber dem Staat, sondern ganz allgemein zwischen Privaten gelte (Fall Lüth, siehe S. 36). Das passe nicht zum Grundrechtsbild des Grundgesetzes.

dieKLEINERT.de / Martin Guhl

Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme

Bei Eingriffen in informationstechnische Systeme genügen die Gewährleistungen des informationellen Selbstbestimmungsrechts nicht mehr, denn hier können Daten in einem großen Umfang über den Betroffenen gewonnen werden, die einen Einblick in wesentliche Teile seiner Lebensgestaltung und unter Umständen sogar ein aussagekräftiges Persönlichkeitsbild ermöglichen. Wegen der Tiefe dieses Grundrechtseingriffs verlangt das Bundesverfassungsgericht hohe Anforderungen zu seiner Rechtfertigung. So ist dieser nur zulässig, wenn tatsächliche Anhaltspunkte einer konkreten Gefahr für ein überragend wichtiges Rechtsgut (Leib, Leben, Freiheit der Person, Bestand des Staates, Grundlagen der Existenz der Menschen) bestehen. Auch muss ein Richter eine solche Maßnahme anordnen, und der Kernbereich privater Lebensgestaltung ist zu beachten (siehe a. Ausführungen bei Artikel 13 GG auf S. 51 ff.).

Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit

Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG regelt das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit. Beides erscheint uns heute als Selbstverständlichkeit. Die Vorschrift wurde aber unter dem Eindruck der massenhaften Morde geschaffen, die durch staatliche Maßnahmen in der Zeit des nationalsozialistischen Regimes geschahen. Die Weimarer Reichsverfassung enthielt keine vergleichbare Vorschrift. Das Grundrecht steht unter Gesetzesvorbehalt, das heißt Einschränkungen dürfen auf Grund eines Gesetzes vorgenommen werden. Wegen der hohen Bedeutung des Grundrechts auf Leben und der engen Verbindung zur Garantie der Menschenwürde werden Eingriffsbefugnisse nur auf der Grundlage eines formellen Gesetzes geregelt werden können.

Gesetzliche Befugnisse, die zu Eingriffen in das Recht auf Leben, also zur Tötung eines Menschen ermächtigen, sind in der deutschen Rechtsordnung selten. Zudem ist die Todesstrafe als staatliche Strafsanktion für die Begehung einer Straftat durch Artikel 102 GG verboten. Es gibt jedoch Bereiche, in denen die Tötung eines Menschen als „ultima ratio" erlaubt ist:

§ 14 Abs. 3 des Luftsicherheitsgesetzes erlaubte in seiner ursprünglichen Fassung den Abschuss eines Flugzeugs, das als Tatwaffe gegen das Leben von Menschen eingesetzt werden soll. Die Vorschrift wurde als Reaktion auf die Anschläge vom 11. September 2001 in New York geschaffen und sollte als Rechtsgrundlage für Abwehrmaßnahmen gegen vergleichbare Anschläge dienen. Das Bundesverfassungsgericht entschied, dass diese Vorschrift mit dem Grundrecht auf Leben insoweit vereinbar war, als sie die Anwendung von Waffengewalt gegen ein unbemanntes Flugzeug oder gegen ein nur von „Angreifern" besetztes Flugzeug erlaubte. Nicht mehr grundrechtskonform war die Vorschrift aber, soweit sie auch zum Abschuss eines mit unschuldigen Passagieren besetzten Flugzeugs ermächtigte. Die Regelung war mit dem Grundrecht auf Leben in Verbindung mit der Garantie der Menschenwürde nicht mehr zu vereinbaren, weil die davon betroffenen Opfer durch ihre Tötung als Mittel zur Rettung anderer Menschen benutzt worden wären, also zum bloßen Objekt staatlichen Handelns geworden wären.

Eingriffe in das Recht auf körperliche Unversehrtheit sind demgegenüber in unserer Rechtsordnung schon häufiger vorgesehen. Ein Beispiel ist die in der Strafprozessordnung zur Aufklärung von Straftaten vorgesehene Blutentnahme.

Aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG ergeben sich aber auch objektive Pflichten für den Staat. Er muss vor Eingriffen in das Leben und die körperliche Unversehrtheit, ausgeübt von Seiten Dritter, schützen. So hat der Staat das ungeborene menschliche Leben zu schützen. Dies gilt grundsätzlich auch gegenüber der Mutter. Ein Schwangerschaftsabbruch muss daher, nach Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, für die gesamte Dauer der Schwangerschaft als Unrecht angesehen werden, das Lebensrecht des Ungeborenen darf nicht der freien Entscheidung der Mutter überlassen werden. Der Staat ist somit gehalten, rechtliche Regelungen zu schaffen, die einen angemessenen Schutz für das ungeborene Kind bieten. Dies können auch strafrechtliche Regelungen sein, die den Schwangerschaftsabbruch grundsätzlich unter Strafe stellen, wobei berücksichtigt wird, dass es in bestimmten Ausnahmesituationen der Mutter nicht zumutbar ist, die Schwangerschaft auszutragen.

Das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit kann auch durch Umwelteinflüsse beeinträchtigt werden. Dies gilt insbesondere bei Technologien, von denen ein hohes Gefährdungspotenzial ausgehen kann, wie etwa die Kernenergie. Es darf also nicht der freien Entscheidung etwa eines Stromerzeugers überlassen bleiben, ob er eine solche Anlage errichtet und welche Sicherheitsvorkehrungen er dabei beachtet oder nicht. Der Staat ist verpflichtet, Maßnahmen zum Schutz gegen die Gefahren der friedlichen Nutzung der Kernenergie zu treffen. Hierzu gehören Regelungen, die inhaltliche Anforderungen für die Errichtung und den Betrieb von Atomanlagen beinhalten und Verfahrensregelungen für die Genehmigung solcher Anlagen.

Recht auf Freiheit der Person

Das Recht der Freiheit der Person ist in Zusammenhang mit Artikel 104 GG zu lesen. Geschützt wird die körperliche Bewegungsfreiheit, also das Recht, einen beliebigen Ort aufzusuchen oder sich dort aufzuhalten, sofern dieser zugänglich ist. Eingriffe sind nur auf der Grundlage eines vom Parlament verabschiedeten Gesetzes (also nicht auf untergesetzlicher Grundlage wie etwa einer Satzung) möglich. Jede Beschränkung der Freiheit beschränkt das Grundrecht, insbesondere Verhaftungen, Festnahmen oder auch zwangsweise Unterbringungen in Heimen oder Anstalten. Aus Art. 104 Abs. 2 GG ergibt sich zusätzlich, dass über jede Freiheitsentziehung ein Richter zu entscheiden hat, dass diese Entscheidung unverzüglich herbeizuführen ist und dass ohne eine richterliche Entscheidung niemand länger als bis zum Ablauf des auf die Ergreifung folgenden Tages festgehalten werden darf.

Bei Freiheitsentzug, insbesondere bei der lebenslangen Freiheitsstrafe, entfaltet die Garantie der Menschenwürde ihre Bedeutung: Zwar verstößt der Vollzug der lebenslangen Freiheitsstrafe nicht grundsätzlich gegen sie. Jedoch gehört zu den Voraussetzungen eines menschenwürdigen Strafvollzugs, dass dem Verurteilten grundsätzlich eine Chance verbleibt, die Freiheit wiederzuerlangen. Das Bundesverfassungsgericht hat deshalb ein Verfahren gefordert, in dem über die Aussetzung der Vollstreckung der lebenslangen Freiheitsstrafe entschieden werden kann. Der Gesetzgeber hat daraufhin die Möglichkeit einer bedingten Strafaussetzung nach der Verbüßung von 15 Jahren Freiheitsstrafe vorgesehen.

picture-alliance / dpa / dpaweb

Bundestagsabstimmung über das Luftsicherheitsgesetz im September 2004. Teile des Gesetzes werden 2006 als verfassungswidrig beanstandet.

picture-alliance / dpa

Zwangseinweisungen und Verhaftungen schränken das Recht auf Freiheit der Person ein. Ein Freiheitsentzug von mehr als zwei Tagen muss von einem Richter angeordnet werden.

Gleichheit vor dem Gesetz

Artikel 3

(1) Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.

(2) Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.

(3) Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden. Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.

Art. 3 Abs. 1 GG beinhaltet eine der wichtigsten, aber auch schwierigsten Regelungen im Grundrechtsbereich. Der allgemeine Gleichheitssatz verbietet, Gleiches ungleich zu behandeln. Ebenso darf Ungleiches nicht gleich behandelt werden. Kurz gefasst könnte man sagen: Gleiches Recht für alle.

Wenn es heißt, dass alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind, liegt die Formulierung nahe, dass der Gleichheitssatz in erster Linie die Verwaltung und die Rechtsprechung verpflichtet, da das Verhältnis dieser Gewalten zu den Bürgerinnen und Bürgern gerade durch die Anwendung von Gesetzen geprägt ist. Auch darf der Gesetzgeber nicht gegen den Gleichheitssatz verstoßen, insoweit ist der Wortlaut etwas missverständlich.

Der Gleichheitssatz kommt nicht nur in Art. 3 Abs. 1 GG zum Ausdruck, an anderer Stelle im Grundgesetz sind ebenfalls (speziellere) Gleichheitsgrundrechte geregelt:

- Art. 3 Abs. 2 GG regelt die Gleichbehandlung von Männern und Frauen.
- Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG verbietet eine Ungleichbehandlung aufgrund verschiedener Kriterien (Geschlecht, Abstammung, Rasse, Sprache, Heimat, Herkunft, Glauben, religiöse/politische Anschauung).
- Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG verbietet eine Ungleichbehandlung von Behinderten.
- Art. 6 Abs. 5 verbietet die Benachteiligung „unehelicher" Kinder.
- Art. 33 Abs. 1 gibt jedem Deutschen die gleichen staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten.
- Art. 33 Abs. 2 verbietet beim Zugang zu öffentlichen Ämtern andere Unterscheidungen als nach Eignung, Befähigung und Leistung und
- Art. 33 Abs. 3 stellt klar, dass in diesen Fragen auch die Religion keine Rolle spielen darf.

Gleichberechtigung von Männern und Frauen

Gudula Geuther

In wenigen gesellschaftlichen Bereichen hatten die Grundrechte eine solche Wirkung wie bei der Gleichberechtigung von Mann und Frau. Gerade deshalb war sie ursprünglich in der weitgehenden Form, wie sie Elisabeth Selbert formulierte, umstritten. Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates fürchteten ein Rechtschaos, wenn mit einem Schlag weite Teile des bürgerlichen Rechts verfassungswidrig würden (siehe Text Elisabeth Selbert, S. 12).

Um das abzufedern, bekam der Bundestag von den Vätern und Müttern des Grundgesetzes Zeit bis 1953, um das Familienrecht anzupassen – eine Zeit, die nicht genutzt wurde. Es tagten Kommissionen, es gab Beratungen in Ausschüssen und im Plenum, aber die sachliche Diskussion im Parlamentarischen Rat wurde im Bundestag bald zum ideologischen Parteienstreit. Die Frist verstrich, ohne dass ein neues Familienrecht verabschiedet worden wäre. Dabei war vielen Politikern bewusst, dass es zu verfassungsrechtlichen Schwierigkeiten kommen könnte. Neben anderen argumentierte der damalige Justizminister Fritz Neumayer, FDP, mit dem Hinweis auf die Gleichberechtigung dürfe keine Regelung gefordert werden, die Familien gefährde. Deshalb sollte der Wille des Mannes zählen, falls sich die Ehepartner nicht einigen konnten (so genannter Stichentscheid des Mannes).

Das Bundesverfassungsgericht folgte solchen Argumenten nicht und entschied, das Familienrecht gelte teilweise nicht mehr. Jeder Richter konnte also selbst – auf der Grundlage der Verfassung – entscheiden, was an dessen Stelle trat.

1957 zog der Gesetzgeber nach, allerdings nicht vollständig. In der Ehe selbst sollten Mann und Frau zwar nach damaligem Verständnis gleichberechtigt sein. Bei der Erziehung der Kinder aber beschloss die Mehrheit des Bundestages: Letztlich muss einer der beiden entscheiden, und das sollte der Mann sein.

Unter anderem diesen so genannten Stichentscheid des Vaters erklärte das Bundesverfassungsgericht umgehend für verfassungswidrig. Nach heutigem Verständnis war damit freilich noch keine Gleichberechtigung erreicht. Nach wie vor galt die Hausfrauenehe als Leitbild. Die Frau war danach verpflichtet, den Haushalt zu führen, auch wenn sie eine andere Arbeit hatte. Mit Hilfe des Vormundschaftsgerichtes (ein Gericht, dessen Aufgaben heute das Familiengericht wahrnimmt) konnte der Mann die Stelle der Frau gegen deren Willen kündigen, wenn sie ihre Pflichten nicht erfüllte.

Das änderte sich erst mit der Reform des Familienrechts 1977. Sie bestimmte unter vielem anderen auch erstmals, dass Rentenanwartschaften ausgeglichen werden – meist zum Nutzen der Frauen, die oft selbst keine eigenen Rentenansprüche erwerben konnten.

Erst seit einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 1976 darf das Ehepaar auch den Familiennamen der Frau annehmen, seit 1991 ist der gemeinsame Name nicht mehr automatisch der des Mannes, wenn sich Mann und Frau nicht einigen.

Und auch die Gleichberechtigung des Mannes hat sich unter dem Grundgesetz verändert. 1975 etwa entschieden die Verfassungsrichter, dass es auch eine Witwerrente geben muss, wenn es eine Witwenrente gibt. Eine einheitliche Hinterbliebenenrente gibt es seit 1986. Auch dass der Vater des nichtehelichen Kindes Rechte hat und dass es im Interesse des Kindes ist, Kontakt mit dem Vater zu haben, ist eine neuere Entwicklung.

Thomas Plassmann

Wann aber liegt eine Ungleichbehandlung vor? Genau genommen gibt es ja gerade nicht zwei völlig gleiche Menschen, alle Menschen unterscheiden sich voneinander. Auch wird es nie zwei völlig gleiche Lebenssachverhalte geben. Die Vergleichbarkeit hängt immer von bestimmten Gesichtspunkten ab. Mit jeder Regelung eines bestimmten Sachverhalts ist also immer auch eine Differenzierung verbunden. Letztlich hängt es von den für eine Differenzierung angeführten Gründen ab, ob eine gleichheitswidrige Behandlung vorliegt oder nicht.

Der Gesetzgeber, die Verwaltung und die Gerichte können also differenzieren, regelmäßig müssen sie es sogar. Will der Gesetzgeber zum Beispiel Arbeitslose unterstützen, schließt er damit diejenigen von der Hilfe aus, die Arbeit haben, das liegt in der Natur der Sache. Nicht immer liegt das aber so klar auf der Hand. Ob eine Differenzierung den Gleichheitssatz verletzt und die Ungleichbehandlung dadurch verfassungswidrig wird, hängt davon ab, ob sie durch einen hinreichend gewichtigen Grund gerechtfertigt ist.

Wird zwischen Personengruppen unterschieden (Beispiel: Arbeiter oder Angestellte; Ausländer oder Deutsche), gilt grundsätzlich ein strenger Prüfungsmaßstab. Die Ungleichbehandlung muss durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt sein, wobei dieser Rechtfertigungsgrund in einem angemessenen Verhältnis zu der Ungleichbehandlung stehen muss. Je schwerer die Ungleichbehandlung wiegt, desto gewichtiger müssen die Gründe sein, die dafür angeführt werden.

Beispiel: Bei der Einführung der Pflegeversicherung als Volksversicherung bestimmte der Gesetzgeber, dass alle krankenversicherten Bürgerinnen und Bürger auch pflegeversichert sein sollten. Hierzu sah er eine Versicherungspflicht für die gesetzlich oder privat krankenversicherten Bürgerinnen und Bürger (zusammen 98 Prozent der Bevölkerung) vor. Der übrige Teil der Bevölkerung – der also nicht krankenversichert war – unterlag nicht der Versicherungspflicht in der Pflegeversicherung. Die betroffenen Personen hatten aber auch keine andere Möglichkeit, in die Pflegeversicherung einzutreten. Das Bundesverfassungsgericht sah darin eine nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung: Der Gesetzgeber hätte diese Menschen, die gleichermaßen pflegebedürftig werden könnten, nicht generell vom Zugang zur Pflegeversicherung ausschließen dürfen. Sie müssten sich zumindest freiwillig versichern können. Hinreichend gewichtige Gründe, dies zu verwehren, sahen die Richter nicht: Der Gesetzgeber habe auch bei der ursprünglichen Regelung Menschen einbezogen, die bereits pflegebedürftig seien oder bei denen ein hohes Risiko für eine Pflegebedürftigkeit bestehe. Die Sorge, dass bei der Möglichkeit einer freiwilligen Versicherung ebenfalls Personen mit hohem Risiko der Pflegebedürftigkeit in die Pflegeversicherung eintreten könnten, sei daher keine Rechtfertigung. Der Ausschluss der betroffenen Personen war somit gleichheitswidrig, der Gesetzgeber wurde aufgefordert, auch für diese einen Zugang zur Pflegeversicherung zu schaffen.

Von vornherein verboten ist allerdings eine Anknüpfung der Ungleichbehandlung an die in Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG genannten Merkmale (Geschlecht, Abstammung, Rasse, Sprache, Heimat, Herkunft, Glauben, religiöse/politische Anschauung). Differenzierungen, die an diese Merkmale anknüpfen, sind in keinem Fall zu rechtfertigen. Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG wurde erst im Zuge einer Verfassungsreform im Jahre 1994 eingefügt und erweitert den Kreis der speziellen Diskriminierungsverbote: Die Vorschrift verbietet die Benachteiligung von Behinderten.

Einen größeren Spielraum hat der Gesetzgeber aber dort, wo nicht Personen ungleich behandelt werden, sondern lediglich Sachverhalte, wie etwa bei technischen Regelungen, die von vornherein keinen menschlichen Bezug aufweisen. Hier darf der Gesetzgeber lediglich nicht willkürlich handeln.

Art. 3 Abs. 2 GG ist die Grundlage für die Gleichberechtigung von Mann und Frau. Danach ist das Geschlecht eines Menschen kein zulässiger Grund für eine Differenzierung.

Beispiel: Eine im Jahre 1957 vorgenommene Änderung des Familienrechts sah vor, dass das Sorgerecht zwar grundsätzlich von Mutter und Vater ausgeübt werden sollte. Für den Fall aber, dass sich beide nicht einig werden konnten, war der so genannte Stichentscheid des Vaters maßgeblich. Er sollte also das letzte Wort haben. Das Bundesverfassungsgericht entschied, dass dies gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz verstoße. Der Grundsatz der Gleichberechtigung von Mann und Frau entfalte auch im durch Art. 6 Abs. 2 GG geschützten Verhältnis der Eltern zu ihren Kindern seine volle Bedeutung.

Eine Initiative zur Änderung des Grundgesetzes

Artikel 3 Absatz 3 Satz 1

Am 29. September 2009 stellten die Senate der Bundesländer Berlin, Bremen und Hamburg dem Bundesrat den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 3 Abs. 3 Satz 1) mit dem Antrag zu, seine Einbringung beim Deutschen Bundestag gemäß Art. 76 Abs. 1 Grundgesetz zu beschließen.

In Art. 3 Abs. 3 Satz 1 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland sollten nach den Wörtern „wegen seines Geschlechtes," die Wörter „seiner sexuellen Identität," eingefügt werden.

In der Begründung hieß es: „Als Konsequenz aus der nationalsozialistischen Verfolgungs- und Selektionspolitik hatte sich der Parlamentarische Rat 1948/49 dafür entschieden, neben dem allgemeinen Gleichbehandlungsgebot des Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz in Artikel 3 Absatz 3 Grundgesetz zu verankern, welche persönlichen Merkmale als Anknüpfungspunkt staatlicher Differenzierung schlechthin ausscheiden: ‚Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden.'

Zwei der im nationalsozialistischen Deutschland systematisch verfolgten Personengruppen fehlten in dieser Aufzählung: Behinderte und Homosexuelle. Im Rahmen der Überarbeitung des Grundgesetzes nach der Deutschen Einheit wurde 1994 in Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz das Verbot der Benachteiligung aufgrund der Behinderung aufgenommen. In der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat sprach sich zwar eine Mehrheit für die Aufnahme eines Diskriminierungsverbots aufgrund der sexuellen Identität aus, die erforderliche Zweidrittelmehrheit wurde jedoch nicht erreicht (BT-Drs. 12/6000, S. 54).

Lesben, Schwule, Bisexuelle, Transgender, transsexuelle und intersexuelle Menschen sind in unserer Gesellschaft auch heute noch Anfeindungen, gewaltsamen Übergriffen und Benachteiligungen ausgesetzt. Zwar ist die Diskriminierung aufgrund der sexuellen Identität in vielen Bereichen durch einfachgesetzliche Regelungen verboten, z. B. § 1 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, § 75 Abs. 1 Betriebsverfassungsgesetz, § 9 Bundesbeamtengesetz, § 9 Beamtenstatusgesetz, § 19a Sozialgesetzbuch IV. Die Ergänzung des Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz schafft darüber hinaus eine klare Maßgabe für den einfachen Gesetzgeber und hält zum Abbau rechtlicher wie außerrechtlicher Benachteiligungen an. Ein ausdrückliches Verbot der Diskriminierung aufgrund der sexuellen Identität im Grundgesetz entfaltet zudem mittels der Ausstrahlungswirkung über die Generalklauseln des Zivilrechts in zahlreichen Rechtsbereichen Wirkung. Letztlich steht es für das deutliche Bekenntnis, dass Gesichtspunkte der sexuellen Identität eine ungleiche Behandlung in unserer Gesellschaft unter keinen Umständen rechtfertigen können.

Lesben, Schwule, Bisexuelle, Transgender, transsexuelle und intersexuelle Menschen sind auch durch das allgemeine Gleichbehandlungsgebot des Artikels 3 Absatz 1 Grundgesetz vor willkürlicher Ungleichbehandlung seitens des Staates geschützt. Die Frage, welche Gründe geeignet sind, eine Ungleichbehandlung sachlich zu rechtfertigen, verweist auch auf die herrschenden gesellschaftlichen Moral- und Wertvorstellungen. Diese sind in den letzten Jahren und Jahrzehnten von einem Abbau der Vorurteile und der damit verbundenen gesellschaftlichen Ächtung gegenüber Menschen gekennzeichnet, deren sexuelle Identität von den traditionell anerkannten Mustern abweicht.

Die verfassungsgerichtlich bestätigte (BVerfGE 6, 389, 420 ff., 432 ff.) frühere Strafbarkeit der ‚Unzucht zwischen Männern' gemäß § 175 StGB in der Fassung des Gesetzes vom 28. Juni 1935 (RGBl. I, S. 839), die erst durch das Erste Gesetz zur Reform des Strafrechts vom 25. Juni 1969 (BGBl. I, S. 645) aufgehoben wurde, belegt, dass das allgemeine Gleichbehandlungsgebot des Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz keinen ausreichenden Schutz gegenüber abweichenden, in der Gesellschaft herrschenden Sexualvorstellungen bietet. Ein Umschlag des gesellschaftlichen Klimas gegenüber Lesben, Schwulen, Bisexuellen, Transgendern, transsexuellen und intersexuellen Menschen ist derzeit zwar nicht zu befürchten. Es ist jedoch eine wesentliche Funktion verfassungsrechtlicher (Grundrechts-)Normen, ihren Regelungsgehalt der Gestaltungsmacht des einfachen Gesetzgebers und damit dem Wechselspiel der verschiedenen politischen und gesellschaftlichen Kräfte zu entziehen.

Nicht zuletzt mit Blick auf diejenigen, die zwischen 1949 und 1969 nach § 175 StGB strafrechtlich verfolgt wurden, signalisiert ein ausdrückliches Diskriminierungsverbot in Artikel 3 Absatz 3 Grundgesetz, dass Fragen der Sexualität fortan nicht mehr zum Nachteil gereichen dürfen. Bundestag und Bundesrat haben dem an die Europäische Union gerichteten Verbot der Diskriminierung wegen der sexuellen Ausrichtung in Artikel 21 Absatz 1 Charta der Grundrechte der Europäischen Union bereits zugestimmt, ebenso der Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft zur Bekämpfung derartiger Diskriminierungen in ihrem Zuständigkeitsbereich (vgl. Artikel 13 Absatz 1 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft).

Mehrere Landesverfassungen enthalten ein Verbot der Ungleichbehandlung aufgrund der sexuellen Identität (Artikel 10 Absatz 2 Verfassung von Berlin, Artikel 12 Absatz 2 Verfassung des Landes Brandenburg, Artikel 2 Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen) bzw. aufgrund der sexuellen Orientierung (Artikel 2 Absatz 3 Verfassung des Freistaats Thüringen). Entsprechende Verbote sind z. B. auch in den Verfassungen Portugals (Artikel 13) und Schwedens (Kapitel 1, Artikel 2 Regeringsformen/Regierungsform) zu finden."

Am 27. November 2009 empfahlen der federführende Rechtsauschuss und der Ausschuss für Frauen und Jugend dem Bundesrat den Gesetzentwurf gemäß Art. 76 Abs. 1 GG beim Deutschen Bundestag einzubringen. Im Ausschuss für innere Angelegenheiten kam eine Empfehlung nicht zustande. Daraufhin beschloss der Bundesrat in seiner 864. Sitzung am 27. November 2009, den Gesetzentwurf nicht beim Deutschen Bundestag einzubringen.

Nach Bundesrat Drucksache 741/09, 741/1/09 und 741/09 (B) (neu) vom 29. September und vom 27. November 2009

Brauchitsch / Wolf P. Prange

Gegen Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung: Lesbische und schwule Polizeibedienstete auf dem Christopher Street Day 2005 in Berlin

Glaubens-, Gewissens- und Bekenntnisfreiheit

Artikel 4

(1) Die Freiheit des Glaubens, des Gewissens und die Freiheit des religiösen und weltanschaulichen Bekenntnisses sind unverletzlich.

(2) Die ungestörte Religionsausübung wird gewährleistet.

(3) Niemand darf gegen sein Gewissen zum Kriegsdienst mit der Waffe gezwungen werden. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.

Artikel 4 GG regelt die Glaubensfreiheit, die Gewissensfreiheit und das Recht der Kriegsdienstverweigerung.

Die Glaubens- und Weltanschauungsfreiheit beinhaltet zum einen die innere Freiheit, einen Glauben oder eine Weltanschauung zu haben und zum anderen die nach außen gerichtete Freiheit, den Glauben zu äußern, sich zu ihm zu bekennen, ihn zu verbreiten und dem Glauben und der Weltanschauung entsprechend zu handeln. Umgekehrt ist es von der Glaubensfreiheit auch geschützt, seinen Glauben nicht zu bekennen. Besonders wichtig ist der Schutz des nach außen gerichteten Handelns. Hierzu gehört nicht nur die ungestörte Religionsausübung zu Hause sowie in Kirchen und Gebetsräumen. Erfasst wird auch eine missionarische Tätigkeit, der Bau von Kirchen und Moscheen, Sammlungen für kirchliche Zwecke, aber auch sakrales Kirchengeläut (nicht allerdings das Schlagen der Kirchturmuhr) und der Ruf des Muezzins.

Gleichzeitig ist aber auch die Freiheit geschützt, nicht zu glauben. So darf der Einzelne nicht gegen seinen Willen von staatlicher Seite den Einflüssen einer bestimmten religiösen Überzeugung ausgesetzt werden. Der Staat muss hier den religiösen Frieden in der Gesellschaft wahren, er darf nicht einer bestimmten Glaubensgemeinschaft, selbst wenn diese die Mehrheitsgesellschaft darstellt, den Vorzug geben bzw. sich mit dieser Religionsgemeinschaft identifizieren.

Die Gewissensfreiheit schützt die moralische Identität und Integrität des Einzelnen. Als Gewissensentscheidung ist jede ernsthafte sittliche, dass heißt an den Kategorien von „Gut und Böse" orientierte Entscheidung anzusehen, die der Einzelne in einer bestimmten Lage als für sich bindend und unbedingt verpflichtend empfindet, so dass er gegen sie nicht ohne ernste innere Not handeln könnte. Das Grundrecht schützt ebenso wie bei der Glaubensfreiheit den rein inneren Vorgang des Denkens, das Entäußern von Gewissensentscheidungen wie auch das dadurch bedingte Handeln.

Das Recht der Kriegsdienstverweigerung wiederum knüpft an den Begriff der Gewissensentscheidung an. Das Recht auf Kriegsdienstverweigerung besteht nur, wenn der Betroffene aufgrund

Der Streit ums Kruzifix

Gudula Geuther

Alle staatlichen Stellen sind verpflichtet, die Grundrechte zu wahren. Das Bundesverfassungsgericht hat selbst aber keine Möglichkeit, seine Entscheidungen durchzusetzen. Es ist dafür auf die Mitwirkung anderer staatlicher Stellen angewiesen. Die Schwierigkeiten, die entstehen, wenn diese dem Gericht nicht folgen, zeigten sich beim Streit um das Kruzifix in bayerischen Klassenzimmern. Die Schulordnung für die Volksschulen in Bayern sah vor, dass in jedem Klassenzimmer ein Kreuz anzubringen sei. Drei Schüler und deren Eltern hatten in Verhandlungen mit der Schule, mit den Behörden und vor Gericht versucht, das Kreuz in den Räumen abhängen zu lassen, in denen die drei unterrichtet wurden – ohne Erfolg. Die Richter des Ersten Verfassungsgerichtssenats gaben den Familien dagegen Recht: Der Staat verpflichte zum Schulbesuch. Hinge dann im Klassenzimmer das Kreuz, seien die Schülerinnen und Schüler von Staats wegen und ohne Ausweichmöglichkeit mit dem Symbol konfrontiert. Sie seien gezwungen, „unter dem Kreuz" zu lernen. Die negative Glaubensfreiheit derjenigen, die das nicht wollten, sei verletzt. Die Entscheidung führte zu einem Sturm der Entrüstung – und zuerst zu wenig Folgen in Bayern: Das Schulgesetz wurde geändert. Demnach waren die Kreuze weiterhin aufzuhängen, wer dem widersprach, musste ernsthafte und nachvollziehbare Gründe vorbringen. Bei dem Kompromiss, den der Schulleiter suchte, war die Meinung der Mehrheit nach Möglichkeit zu berücksichtigen. Diese Regelung führte dazu, dass sich Gegner eines Kreuzes in der Schule kaum durchsetzen konnten. Das Bundesverfassungsgericht trug den Streit mit Bayern nicht aus. Eine weitere Verfassungsbeschwerde nahm es nicht zur Entscheidung an – mit der ungewöhnlichen Begründung, es habe ja schon entschieden. Mehr oder weniger geklärt ist der Streit erst seit einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts auf die Klage von Eltern hin, deren Kinder weiterhin „unter dem Kreuz" (BVerfG) unterrichtet wurden. Das legte das neue bayerische Gesetz verfassungskonform aus: Wer das Kreuz nicht will, muss demnach keine besonderen Gründe darlegen. Und die Schule muss die Anonymität der Antragsteller wahren. Dem Wunsch, das Kreuz abzuhängen, wird heute meist entsprochen.

Aus dem Kruzifix-Beschluss von 1995:

Das Bundesverfassungsgericht hat daraus den Schluss gezogen, dass dem Landesgesetzgeber die Einführung christlicher Bezüge bei der Gestaltung der öffentlichen Volksschulen nicht schlechthin verboten ist, mögen auch Erziehungsberechtigte, die bei der Erziehung ihrer Kinder dieser Schule nicht ausweichen können, keine religiöse Erziehung wünschen. Voraussetzung ist jedoch, dass damit nur das unerlässliche Minimum an Zwangselementen verbunden ist. Das bedeutet insbesondere, dass die Schule ihre Aufgabe im religiös-weltanschaulichen Bereich nicht missionarisch auffassen und keine Verbindlichkeit für christliche Glaubensinhalte beanspruchen darf. Die Bejahung des Christentums bezieht sich insofern auf die Anerkennung des prägenden Kultur- und Bildungsfaktors, nicht auf bestimmte Glaubenswahrheiten. Zum Christentum als Kulturfaktor gehört gerade auch der Gedanke der Toleranz für Andersdenkende. [...] Die Anbringung von Kreuzen in Klassenzimmern überschreitet die danach gezogene Grenze religiös-weltanschaulicher Ausrichtung der Schule.

einer Gewissensentscheidung den mit dem Kriegsdienst verbundenen Zwang zum Töten ablehnt. Dabei genügt es nicht, nur bestimmte Kriege (etwa aus einer bestimmten politischen Überzeugung heraus) abzulehnen, die Entscheidung muss schlechthin jeden Kriegsdienst mit der Waffe betreffen. Darunter fällt auch der Dienst mit der Waffe in Friedenszeiten, also insbesondere die Ausbildung an Waffen.

Folge einer berechtigten Kriegsdienstverweigerung ist, dass der anerkannte Kriegsdienstverweigerer von der Pflicht zur Landesverteidigung freigestellt ist. Allerdings ergibt sich aus Art. 12a Abs. 2 GG, dass der Betreffende zu einem Ersatzdienst herangezogen werden darf (siehe Erläuterungen zu Art. 12a GG, S. 50).

In einem Anerkennungsverfahren ist zu prüfen, ob eine Gewissensentscheidung vorliegt, die den Wehrpflichtigen berechtigt, den Wehrdienst zu verweigern.

Die im Jahre 1977 eingeführte Änderung des Anerkennungsverfahrens sah vor, dass es genügte, die Verweigerung des Kriegsdienstes zu erklären, ohne wie bis dahin vor einem Ausschuss über die Beweggründe der Entscheidung Rede und Antwort stehen zu müssen. Das Bundesverfassungsgericht erklärte diese so genannte Postkartennovelle für verfassungswidrig. Das Grundgesetz sehe als einzige, primäre Dienstpflicht den Wehrdienst vor, an dessen Stelle der Ersatzdienst treten solle, wenn eine Verweigerung aus Gewissensgründen erfolge. Es genüge daher nicht, dass der Wehrpflichtige entweder Wehrdienst oder Ersatzdienst leiste. Der Ersatzdienst stehe vielmehr nur solchen Wehrpflichtigen offen, bei denen mit hinreichender Sicherheit angenommen werden könne, dass sie die Voraussetzungen von Art. 4 Abs. 3 Satz 1 GG erfüllten. Dem wird kritisch entgegengehalten, dass das Bundesverfassungsgericht damit aus einem Grundrecht folgerte, dass der Gesetzgeber die Befreiung von der (einfachgesetzlich begründeten) Wehrpflicht nicht erleichtern dürfe.

Markus Matzel / Das Fotoarchiv

Die Glaubensfreiheit schließt ein, diesen Glauben auch öffentlich äußern zu dürfen. Katholische Prozession zu Pfingsten in Dortmund, 2008

Das danach eingeführte, aktuell geltende Verfahren schreibt vor, dass der Kriegsdienstverweigerer schriftlich eine persönliche Darlegung der für die Gewissensentscheidung maßgeblichen Beweggründe einreichen muss. Sein Antrag wird anerkannt, wenn diese Beweggründe geeignet sind, das Recht auf Kriegsdienstverweigerung zu begründen.

Freiheit von Meinung, Kunst und Wissenschaft

Artikel 5

(1) Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt.

(2) Diese Rechte finden ihre Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze, den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und in dem Recht der persönlichen Ehre.

(3) Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei. Die Freiheit der Lehre entbindet nicht von der Treue zur Verfassung.

Artikel 5 enthält verschiedene Grundrechte. Absatz 1 regelt die Meinungsfreiheit und die Informationsfreiheit sowie die Medienfreiheiten (Presse-, Rundfunk- und Filmfreiheit). Art. 5 Abs. 3 GG regelt die Freiheit von Kunst und Wissenschaft.

picture-alliance / dpa

„Eine Zensur findet nicht statt", besagt Art. 5 GG. Die Sperrung von Websites durch das Bundeskriminalamt ist eine umstrittene Maßnahme des Jugendschutzes.

Meinungsfreiheit

Frei seine Meinung sagen zu dürfen, ist in einer Demokratie nicht nur eine Selbstverständlichkeit, sondern sogar eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass sie funktioniert. Das Grundrecht auf Meinungsfreiheit ist daher grundsätzlich weit zu verstehen. Es umfasst jede Form der Meinungsäußerung, ohne dass es auf ihren „Wert" ankäme. Auch polemische Äußerungen sind von der Meinungsfreiheit geschützt. Meinungsäußerungen haben eine subjektive Prägung, sie enthalten ein Element der Stellungnahme, des Dafürhaltens. Allerdings fallen auch Tatsachenbehauptungen unter die Meinungsfreiheit.

Dies hat seinen Grund darin, dass tatsächliche Annahmen die Voraussetzung für die Meinungsbildung sind oder sein können. Jedoch findet die Meinungsfreiheit ihre Grenze dort, wo bewusst eindeutig unwahre Tatsachen behauptet werden, da diese zu der von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG geschützten Meinungsbildung nicht beitragen können.

Beispiel: Die Stadt München befürchtete, dass bei einer Veranstaltung der NPD, bei der ein einschlägig bekannter Redner auftreten sollte, der Holocaust geleugnet werden könnte. Es erging daher gegenüber dem Veranstalter NPD die Auflage, solche Äußerungen während der Veranstaltung sofort zu unterbinden und auf die Strafbarkeit solcher Äußerungen hinzuweisen. Diese Auflage verstieß nicht gegen Art. 5 Abs. 1 GG. Die Verbreitung der Behauptung, es habe in der Zeit des nationalsozialistischen Regimes keine Judenverfolgung und -vernichtung gegeben, unterliegt als eindeutig unwahre Tatsachenbehauptung nicht der Meinungsfreiheit. Allerdings bedeutet dies nicht, dass jede Äußerung, die sich im Nachhinein als unwahr erweist, automatisch den Schutz der Meinungsfreiheit verliert. Die Anforderungen an die Wahrheitspflicht dürfen nur so bemessen werden, dass die Ausübung der Meinungsfreiheit nicht aus Furcht vor staatlichen Sanktionen unterbleibt.

Die Bürgerinnen und Bürger dürfen also ihre Meinung äußern, und sie dürfen sie verbreiten. Welche Medien sie dafür wählen („Wort, Schrift und Bild"), bleibt ihnen überlassen, auch Meinungsäußerungen im Internet sind davon erfasst. Umgekehrt schützt die Meinungsfreiheit aber auch das Recht, seine Meinung nicht äußern zu müssen. Dabei ist es nicht von Bedeutung, aus welchen Gründen die Meinung geäußert oder zurückgehalten wird. Ob aus politischen, rein privaten oder auch wirtschaftlichen Motiven.

Art. 5 Abs. 2 GG ist zu entnehmen, dass die Meinungsfreiheit (wie auch die Pressefreiheit) ihre Grenzen in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze findet. Das heißt jedoch nicht, dass der Gesetzgeber beliebig Gesetze erlassen dürfte, in denen er die Äußerung bestimmter Meinungen oder die Meinungsäußerung überhaupt untersagt, im Gegenteil. Denn ein „allgemeines Gesetz" im Sinne von Art. 5 Abs. 2 GG ist eine Regelung, die weder gegen eine bestimmte Meinung noch gegen den Prozess der Meinungsbildung als solche gerichtet ist. Vielmehr muss diese Regelung dazu dienen, anderweitige Rechtsgüter (wie beispielsweise das allgemeine Persönlichkeitsrecht des Einzelnen, wenn es um die Veröffentlichung von Einzelheiten aus der Privatsphäre geht) zu schützen, die schlechthin, also ohne Rücksicht auf bestimmte Meinungen, geschützt werden.

Informationsfreiheit

Es erscheint uns heute als eine Selbstverständlichkeit, uns jederzeit ungehindert aus „allgemein zugänglichen Quellen" informieren zu können. Insbesondere das Internet ist inzwischen ein Medium, durch das sich Informationen in bislang nicht gekannter Fülle abrufen lassen. In der Zeit des nationalsozialistischen Regimes wurde der Zugang zu Informationsquellen jedoch drastisch eingeschränkt: Inländische Zeitungen unterlagen einer starken Zensur. Damals kam insbesondere dem

Erich Lüth und die Meinungsfreiheit

Gudula Geuther

1950 sollte der Film „Unsterbliche Geliebte" in der „Woche des deutschen Films" gezeigt werden. Dies veranlasste den Publizisten Erich Lüth zu einer scharfen Kritik, denn der Regisseur des Films, Veit Harlan, war in der Nazizeit mit seinem antisemitischen Hetzfilm „Jud Süß" bekannt geworden. Harlans Produktionsfirma forderte Lüth daraufhin zu einer Klarstellung auf. Doch Lüth legte nach, er bezeichnete es als „Pflicht aller anständigen Deutschen", den Film zu boykottieren. Im darauf folgenden Streit vor den Zivilgerichten bekamen die Produktions- und die Verleihfirma Recht: Veit Harlan sei im Strafverfahren freigesprochen worden, für seine Berufsausübung gebe es keine Beschränkungen. Den Boykottaufruf qualifizierten die Zivilrichter als „vorsätzliche sittenwidrige Schädigung" nach dem bürgerlichen Gesetzbuch.

Beim Bundesverfassungsgericht dagegen hatte Erich Lüth Erfolg. Sein Aufruf, so entschieden die Verfassungsrichter, sei vom Grundrecht auf freie Meinungsäußerung gedeckt. In dieser Entscheidung stellten die Richter Weichen für das Grundrecht auf Meinungsfreiheit und für die Grundrechte allgemein: Was das Recht auf Meinungsfreiheit betrifft, so hat es nach dem Grundgesetz seine Schranken in „allgemeinen Gesetzen" zum Schutz der Jugend und der persönlichen Ehre. Die Richter entschieden: Solche „allgemeinen Gesetze" können an sich in Ordnung sein – im Einzelfall müssten Behörden und Gerichte die Gesetze aber trotzdem noch einmal im Licht der Grundrechte genau daraufhin prüfen, ob die Meinungsfreiheit ausreichend zur Geltung komme. In Lüths Fall entschieden sie: Er habe befürchtet, dass das Wiederauftreten Harlans – vor allem im Ausland – so gedeutet werden könne, als habe sich im deutschen Kulturleben seit der Nazizeit nichts geändert. Gegen ein solches Bild habe Lüth sich auch sonst eingesetzt. Andere Mittel als den Boykottaufruf habe er nicht gehabt, dieser sei deshalb rechtmäßig gewesen.

Weit über das Urteil und auch über die Meinungsfreiheit hinaus gaben die Richter aber auch dem Verhältnis der Grundrechte zwischen Privaten eine neue Basis. Den Müttern und Vätern des Grundgesetzes war es ja vor allem darum gegangen, Abwehrrechte gegen den Staat zu schaffen. Hier aber ging es darum, wie sich der Privatmann Lüth gegenüber den ebenfalls privaten Verleih- und Produktionsfirmen verhalten durfte; ein, wie es scheint, rein zivilrechtliches Problem also. Trotzdem sagten die Verfassungsrichter: Auch im Zivilrecht können die Grundrechte wirken. Sie bilden eine objektive Werteordnung, in deren Mittelpunkt sich die menschliche Persönlichkeit befindet, die sich innerhalb der sozialen Gemeinschaft frei entfaltet. Der Gesetzgeber ist nach dem Grundgesetz ohnehin an diese Werteordnung gebunden. Aber auch Behörden und Gerichte müssen seitdem auch im Zivilrecht die Grundrechte immer dann beachten, wenn sie es mit Begriffen zu tun haben, die mit Werten ausgefüllt werden können oder müssen. Hier entfalten die Grundrechte nun – mit ihrer Ausstrahlungswirkung – eine so genannte mittelbare Drittwirkung.

Rundfunk eine besondere Bedeutung zu. Denn ausländische Radioprogramme, die mit starken Kurzwellensendern in deutscher Sprache vom Ausland her in das deutsche Reich gesendet wurden, unterlagen diesen Beschränkungen nicht. Um zu verhindern, dass sich die Bevölkerung aus diesen Quellen informierte, ordnete der Ministerrat für die Reichsverteidigung mit der „Verordnung über außerordentliche Rundfunkmaßnahmen" vom 1. September 1939 ein Verbot des „absichtlichen Abhörens ausländischer Sender" an. Verstöße, so genannte Rundfunkverbrechen konnten mit Freiheitsstrafe, schwere Verstöße mit der Todesstrafe geahndet werden.

Die grundgesetzlich abgesicherte Informationsfreiheit geht auf diese Erfahrungen zurück. Sie schützt die Freiheit, sich ungehindert aus allgemein zugänglichen Quellen zu unterrichten. Gemeint sind damit solche Medien, die der Allgemeinheit und nicht bloß einem beschränkten Personenkreis zugänglich sein sollen, also beispielsweise Zeitungen, Rundfunkprogramme und das Internet. Als Abwehrrecht verbietet die Informationsfreiheit dem Staat, die Informationsaufnahme zu ver- oder behindern. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG beinhaltet allerdings kein Leistungsrecht, dass den Staat verpflichten würde, bestimmte, allgemein zugängliche Informationsquellen einzurichten.

Das Grundrecht hat allerdings nicht nur Bedeutung im Verhältnis Bürger – Staat, sondern es hat auch eine Ausstrahlungswirkung im Verhältnis der Bürger untereinander: So kann etwa ein Vermieter einem ausländischen Mieter nicht verwehren, dass er eine Parabolantenne installiert, um ausländische Fernsehprogramme sehen zu können; es sei denn, diese Programme wären über einen Kabelanschluss zu empfangen.

Gustavo Alabiso

Das Anbringen von Parabolantennen darf Mietern wegen der Informationsfreiheit nicht untersagt werden.

Die Rundfunkordnung

Gudula Geuther

„Die [...] Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk [...] (wird) gewährleistet". Aus diesem einen Satz ist im Lauf der Jahrzehnte durch Verfassungsentwicklung und Verfassungsrechtsprechung ein ganzes Gebäude der Rundfunkordnung entstanden, an das die Väter und Mütter des Grundgesetzes so noch nicht gedacht hatten. Das Grundrecht macht also besonders deutlich, wie sich die Verfassung entwickelt und wie tief die Grundrechte in einzelne Lebensbereiche hineinwirken. Dabei urteilten die Verfassungsrichter schon 1961 in ihrer Entscheidung über einen Fernsehsender, den Bundeskanzler Konrad Adenauer staatsnah einrichten wollte: Es ist nicht Sache des Staates, den Rundfunk selbst zu betreiben. Dagegen muss er für Staatsferne und Meinungsvielfalt des öffentlichen Rundfunks sorgen:

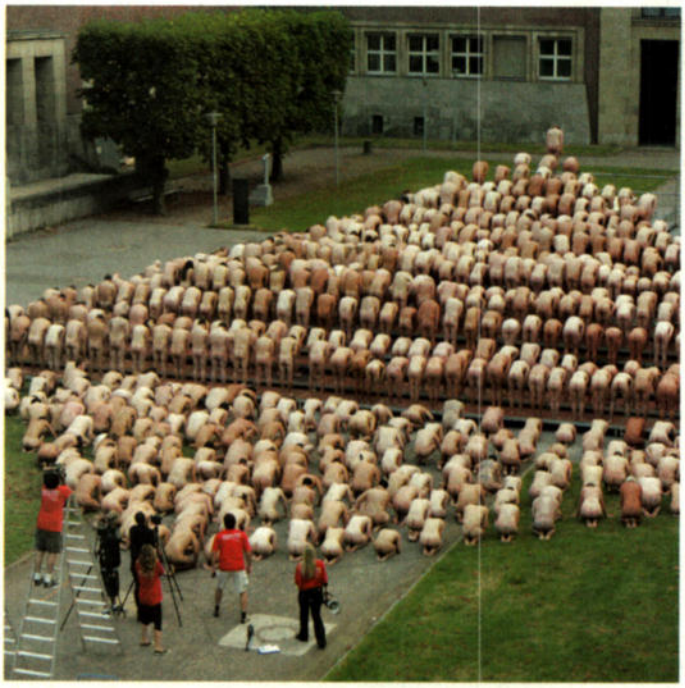
Weil Frequenzen und Sendekanäle knapp sind und die Technik teuer ist, geht das Bundesverfassungsgericht davon aus, dass der Staat die Rundfunkfreiheit nicht nur dem freien Spiel der Kräfte überlassen kann. Stattdessen muss er selbst für eine Rundfunkordnung sorgen, die die Freiheit gewährleistet.

Damit kommt ihm eine sehr viel umfangreichere Aufgabe zu als zum Beispiel bei der Eheschließungsfreiheit oder der Gewährleistung des Eigentums: Er muss nicht nur dafür sorgen, dass es das „Rechtsinstitut" Rundfunk überhaupt gibt. Er muss diesen Rundfunk vielmehr auch im Einzelnen so regeln, dass dies der Rundfunkfreiheit gerecht wird.

Schon diese Konstellation – der Staat muss für grundrechtskonforme Strukturen sorgen, die er selbst nicht beherrschen darf – erklärt einen Teil der vielfältigen Voraussetzungen für das Verfahren der Zuteilung von Frequenzen, der Zusammensetzung von Gremien, der Aufsicht, die das Gericht entwickelt hat.

Viele grundsätzliche Entscheidungen liegen aber nach wie vor beim Gesetzgeber. Dass es zum Beispiel ursprünglich ein öffentlich-rechtlich geprägtes System gegeben hat, war keine Erfindung des Bundesverfassungsgerichts. Wie es aber im Einzelnen beschaffen ist, geht in starkem Maße auf Vorgaben aus Karlsruhe zurück. Denn schließlich führt ein solches System zu gewissen Monopolstellungen. Seine Struktur muss also sehr sorgsam darauf ausgerichtet sein, dass trotzdem Meinungsfreiheit herrscht.

Die Lösung liegt in einer sorgsam austarierten so genannten Binnenpluralität, also einer Struktur, die dafür sorgt, dass innerhalb der jeweiligen öffentlich-rechtlichen Sender Meinungsvielfalt existieren kann, durch die Besetzung der Gremien etwa. Als in den 1980er Jahren private Rundfunkanbieter hinzukommen sollten, ermöglichte das Bundesverfassungsgericht mit seinen Rundfunkurteilen die Einrichtung des „dualen Systems". Das Ergebnis ist eine auch für Fachleute oft anspruchsvolle Konstruktion, in der das Zusammenspiel von Öffentlich-rechtlichen und Privaten immer wieder beobachtet werden muss und in dem andere verfassungsrechtliche Belange wie der Jugendschutz eine Rolle spielen.



picture-alliance / dpa

Provokative Kunst rührt an Tabus. Der Installationskünstler Spencer Tunick arrangiert in einem Düsseldorfer Museum 2006 unbekleidete Menschen zu einem lebenden Bild.

Die Kunstfreiheit

Was ist Kunst? Kommt Kunst von Können? Und wer entscheidet das?

Häufig geht es bei Konflikten, die die Kunstfreiheit betreffen, um die Frage, ob bestimmte Darstellungen, etwa von Personen oder Geschehnissen, erlaubt sind. So wird sich eine dargestellte Person möglicherweise dagegen wehren, wenn sie sich durch eine künstlerische Darstellung verunglimpft fühlt. Oftmals kommt es auch zu Protesten, weil Betrachter durch die Art der Darstellung ihr Schamgefühl oder ihre moralischen Wertevorstellungen verletzt sehen.

Diese Konflikte führen sehr häufig zu gerichtlichen Auseinandersetzungen. Dann sollen Richter entscheiden, ob die Darstellung, das Gemälde, das Theaterstück als Kunstwerk zu bewerten ist und deshalb das Werk des Künstlers von der Kunstfreiheit geschützt ist oder nicht. Hier zeigt sich das Problem der Kunstfreiheit: Bewerten jetzt Richter aufgrund von Gesetzestexten den „Wert" einer gestaltenden Arbeit als Kunstwerk? Sollen sie sich dabei auf Gutachter stützen? Welche Anforderungen muss ein Werk erfüllen?

Es liegt auf der Hand, dass eine vorgegebene Definition die Kunstfreiheit einschränken würde. Wenn etwa in Malerei, Bildhauerei und Dichtung nur noch das Kunst wäre, was bestimmte, vorher festgelegte Kriterien erfüllt, dürften sich die Künstler nur noch in den festgelegten Darstellungsformen bewegen. Neue, eigene Formen der Darstellung wären von der Freiheit der Kunst nicht mehr geschützt. Daher geht das Grundgesetz von einem sehr weiten Kunstbegriff aus. Es kommt also nicht darauf an, welches künstlerische Niveau oder gar welche „Kunstfertigkeit" in einem Werk zum Ausdruck kommt oder welchen Wert das Kunstwerk hat.

Als Kunst im Sinne von Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG wird daher die „freie schöpferische Gestaltung" bezeichnet, „in der Eindrücke, Erfahrungen, Erlebnisse des Künstlers durch das Medium einer bestimmten Formensprache zur unmittelbaren Anschauung gebracht werden". Beim künstlerischen Schaffen wirken Intuition, Phantasie und Kunstverstand zusammen. Dieses Schaffen ist unmittelbarer Ausdruck der Persönlichkeit des Künstlers und damit Kunst, wobei auch wichtig ist, dass der Urheber selbst das

Josefine Mutzenbacher

Gudula Geuther

Wer sich im Bereich eines Grundrechts bewegt, ist dabei durch dieses Grundrecht geschützt, darf das also grundsätzlich ungehindert tun. Was aber, wenn er dadurch die Grundrechte anderer verletzt? Meist ergibt sich die Antwort schon aus dem Text der Verfassung selbst. Die Meinungsfreiheit zum Beispiel hört da auf, wo eine Äußerung allgemeine Gesetze, den Jugendschutz oder die persönliche Ehre anderer verletzt.

Schwieriger wird es, wenn ein Grundrecht ausdrücklich keine solchen Schranken vorsieht, also vorbehaltlos gewährleistet ist, wie die Kunstfreiheit. Auch hier aber kann es zu Kollisionen kommen. Wie die aufzulösen sind, hat das Bundesverfassungsgericht immer wieder in Einzelfällen entschieden, unter anderem in einem Fall, in dem ein Buch mit pornographischem Inhalt auf der Liste jugendgefährdender Schriften stand. „Josefine Mutzenbacher. Die Geschichte einer wienerischen Dirne, von ihr selbst erzählt" war zuerst anonym 1906 in Wien erschienen. Ein deutscher Verlag wollte das Buch Ende der 1970er Jahre neu auflegen. Da der Text als jugendgefährdend eingestuft worden war, hätte es der Verlag aber nicht frei verkaufen können. Sein Antrag, den Text aus der Liste zu streichen, wurde von der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Schriften (heute: Medien) abgelehnt. Auch die Verwaltungsgerichte bis hin zum Bundesverwaltungsgericht beschieden den Fall abschlägig. Dabei stützten sie sich im Wesentlichen auf folgende Begründung: Auch wenn es sich bei dem Roman um Kunst handele, gehe der Jugendschutz bei schwer jugendgefährdenden Schriften vor. Auch der habe Verfassungsrang (Allgemeines Persönlichkeitsrecht, Art. 2 I, 1 I, Elternrecht, Art. 6). Denn ein als gefährdend eingestuftes Buch könne ja nach wie vor geschrieben und auch verkauft werden – wenn auch nicht im allgemeinen Buchhandel. Wäre es aber frei verkäuflich, bliebe vom Jugendschutz nichts übrig.

Die Verfassungsrichter bewerteten das anders: Pornographie oder nicht, handele es sich bei diesem Text um Kunst. Dann aber könne nicht pauschal der Jugendschutz Vorrang haben. Die verschiedenen Grundrechte seien stattdessen in jedem Einzelfall in Ausgleich miteinander zu bringen. Das bedeutet: Auch bei schwer jugendgefährdendem Inhalt muss die Bundesprüfstelle und müssen die Gerichte abwägen. Dem konkreten Anliegen des Verlags half das nicht: Die Gerichte bezogen in späteren Entscheidungen die Kunstfreiheit in die Abwägung mit ein und ließen das Buch trotzdem auf der Liste. Das Verfahren der Prüfung hat sich aber seitdem, unter anderem durch die jetzt nötige Abwägung im Einzelfall, verändert.

Werk als Kunstwerk ansieht. Bei Letzterem muss es sich nicht notwendig um etwas Gegenständliches handeln, möglich ist auch, dass sich das Kunstwerk in einer bestimmten Handlung (zum Beispiel einem „Happening") manifestiert.

Der Schutz der Kunstfreiheit umfasst zweierlei: Zunächst ist die eigentliche schöpferische Tätigkeit, also die Herstellung des Kunstwerks geschützt. Man bezeichnet diesen Bereich als Werkbereich.

Für Künstler ist es aber ebenso bedeutsam, ihr Werk der Öffentlichkeit präsentieren zu können. Der Verfasser eines Theaterstücks möchte sein Werk auf einer Bühne aufführen, der Autor eines Romans will, dass sein Buch von möglichst vielen Leserinnen und Lesern gelesen wird. Dieser Teil der Kunstfreiheit wird als Wirkbereich bezeichnet. Wie wichtig dieser Freiheitsbereich für den Einzelnen ist, wird im Vergleich zur Verfahrensweise des NS-Regimes deutlich: Die nationalsozialistischen Machthaber verboten beispielsweise die Aufführung von Theaterstücken, und die Bücher missliebiger Autoren durften nicht mehr gedruckt und verbreitet werden. Als Künstler waren die durch diese Maßnahmen betroffenen Menschen öffentlich nicht mehr präsent.

Trotzdem muss es Grenzen geben; Möglichkeiten, sich gegen bestimmte, herabwürdigende Darstellungen der eigenen Person zu wehren. So ist in jedem Einzelfall zu prüfen, wo die Grenzen zwischen Kunstfreiheit und Persönlichkeitsschutz jeweils verlaufen. Eine Möglichkeit, die Kunstfreiheit durch einfaches Recht beschränken zu können, sieht Art. 5 Abs. 3 GG nicht vor. Die Kunstfreiheit findet jedoch ihre Grenzen in kollidierendem Verfassungsrecht.

Associated Press

Biologie im Konflikt zwischen Wissenschaftsfreiheit und Ethik: Forschung mit embryonalen Stammzellen an der Universität Bonn

Die Wissenschaftsfreiheit

Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG beinhaltet nicht nur die Freiheit der Kunst, sondern auch die Freiheit von Wissenschaft, Forschung und Lehre.

Diese drei Begriffe werden unter dem Begriff der Wissenschaftsfreiheit zusammengefasst. Sie schützt „die auf wissenschaftlicher Eigengesetzlichkeit beruhenden Prozesse, Verhaltensweisen und Entscheidungen bei der Suche nach Erkenntnissen, ihrer Deutung und Weitergabe." Es geht also um die Suche nach Wahrheit, wobei mit der Lehre nicht etwa der Schulunterricht, sondern die wissenschaftliche Lehre gemeint ist.

Die Freiheit des Forschers umfasst die Fragestellung, also die Auswahl des Forschungsobjekts. Auch die Art und Weise der Untersuchung, die Methodik des Forschers wird geschützt, ebenso wie die Bewertung des Forschungsergebnisses. Ähnlich wie bei der Kunstfreiheit ist auch der Bezug zur Öffentlichkeit einbegriffen: Die Verbreitung des Forschungsergebnisses und das Recht, eine wissenschaftliche Meinung zu äußern, sind ein wesentlicher Teil der Wissenschaftsfreiheit.

Art. 5 Abs. 3 GG schützt dabei nicht eine bestimmte Auffassung von der Wissenschaft oder eine bestimmte Wissenschaftstheorie. Der Wissenschaftsfreiheit liegt die Erkenntnis zugrunde, dass eine Wissenschaft, die frei von gesellschaftlichen und politischen Nützlichkeitserwägungen ist und sich anhand immer wieder neuer Fragestellungen weiterentwickelt, Staat und Gesellschaft im Ergebnis am besten dienen kann. Diese Auffassung hat sich in der europäischen Gesellschaftsentwicklung relativ spät durchgesetzt; unter welchen Schwierigkeiten und zu welchem Vorteil dies geschah, belegt anschaulich der Fall des Galileo Galilei. Er sprengte die im Mittelalter vorherrschende Verkettung von Physik und vorgegebenen philosophischen und theologischen Grundsätzen, indem er Naturvorgänge nicht mehr theologisch oder philosophisch, sondern aus Naturgesetzen erklärte. Damit geriet er aber in Konflikt mit der kirchlichen Lehre. In zwei Prozessen vor dem Heiligen Offizium (1616 und 1632) wurde Galilei gezwungen, sich von zwei Aussagen zu distanzieren, die heute selbstverständlich sind: die Auffassungen, dass die Sonne der Mittelpunkt unseres Planetensystems sei und dass sich die Erde um die Sonne bewege. Den wissenschaftlichen Fortschritt konnten die Galilei auferlegten Restriktionen dennoch nicht aufhalten. Auf ihn geht die moderne Naturwissenschaft zurück, die auf Erfahrung und Beobachtung beruht.

Solche massiven Einwirkungen auf Wissenschaft und Forschung sind heute zwar kaum noch vorstellbar. Dennoch entfaltet die Wissenschaftsfreiheit nach wie vor dort ihre Wirkung als Abwehrrecht, wo es um den Schutz der Tätigkeit des Wissenschaftlers vor Beeinflussung geht, etwa durch Weisungen, die die eigene wissenschaftliche Initiative, die Auswahl und die Durchführung von Forschungsprojekten einschränken. Dabei schützt das Grundrecht schon vor sehr geringfügigen Beeinträchtigungen. Bereits inhaltliche Vorgaben über die Gestaltung des Studienplans oder organisatorische Maßnahmen können die Wissenschaftsfreiheit beschneiden:

So regelte beispielsweise das niedersächsische Hochschulgesetz, dass den Kollegialorganen der Hochschulen neben Vertretern der Professoren und wissenschaftlichen Mitarbeiter auch Vertreter der Studierenden und der sonstigen Mitarbeiter angehörten. Die Repräsentation der Professoren in den verschiedenen Organen betrug zwischen 30 und 50 Prozent, erreichte aber nie eine absolute Mehrheit. Das Bundesverfassungsgericht entschied, dass bei Entscheidungen, die unmittelbar die Lehre betreffen, den Professoren die Hälfte der Stimmen zustehen muss. Bei Entscheidungen, die unmittelbar Fragen der Forschung beträfen, genüge dies jedoch nicht. Dort müsse den Professoren wegen der in Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG enthaltenen wertentscheidenden Grundsatznorm ein darüber hinausgehender ausschlaggebender Einfluss vorbehalten bleiben (BVerfGE 35, 79, 132f.). Wegen ihrer wissenschaftlichen Qualifikation, ihrer Funktion und ihrer

Verantwortung müssten sich die Professoren in diesem Bereich allen anderen Gruppen gegenüber durchsetzen können.

Die Wissenschaftsfreiheit schützt aber nicht nur vor dem Staat, sie fordert außerdem, dass er selbst aktiv wird (so genannter objektiver Gehalt): Der Staat muss für die Idee der freien Wissenschaft einstehen und an ihrer Verwirklichung mitwirken. Konkret bedeutet dies, dass der Staat die Freiheit der Wissenschaft fördern muss, indem er beispielsweise finanzielle Mittel und Personal bereitstellt und organisatorische Maßnahmen trifft, die die Freiheit der Wissenschaft sicherstellen.

Die Wissenschaftsfreiheit kann (ebenso wie die Kunstfreiheit) nicht durch einfaches Gesetz eingeschränkt werden. Insbesondere gilt auch die in Art. 5 Abs. 2 Satz 1 GG vorgesehene Schranke nicht im Bereich von Art. 5 Abs. 3 GG. Dies bedeutet aber nicht, dass sich die Wissenschaftsfreiheit immer und überall durchsetzen würde. Sie findet insbesondere dort ihre Grenzen, wo andere Grundrechte ihre Wirkung entfalten. Das zeigt sich zum Beispiel bei der Frage, wie gelehrt wird: Die Bestimmung der Lehrinhalte von Vorlesungen und Übungen gehört zur Lehrfreiheit des Hochschullehrers. Sieht jedoch beispielsweise der Lehrinhalt eines Studienfachs wie Medizin oder Biologie die Durchführung von Tierversuchen oder Übungen an getöteten Tieren vor, kann dies in das Grundrecht der Gewissensfreiheit der Studierenden aus Art. 4 Abs. 1 GG eingreifen. Von einem Studenten, der sich auf seine Gewissensfreiheit beruft, darf daher nur dann die Teilnahme an Tierversuchen oder die Präparation von Tieren verlangt werden, wenn keine alternativen, gleichwertigen Unterrichtsmethoden zur Verfügung stehen.

Schutz von Ehe und Familie und von Kindern nicht verheirateter Eltern

Artikel 6

(1) Ehe und Familie stehen unter dem besonderen Schutze der staatlichen Ordnung.

(2) Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht. Über ihre Betätigung wacht die staatliche Gemeinschaft.

(3) Gegen den Willen der Erziehungsberechtigten dürfen Kinder nur auf Grund eines Gesetzes von der Familie getrennt werden, wenn die Erziehungsberechtigten versagen oder wenn die Kinder aus anderen Gründen zu verwahrlosen drohen.

(4) Jede Mutter hat Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge der Gemeinschaft.

(5) Den unehelichen Kindern sind durch die Gesetzgebung die gleichen Bedingungen für ihre leibliche und seelische Entwicklung und ihre Stellung in der Gesellschaft zu schaffen wie den ehelichen Kindern.

Artikel 6 GG enthält Regelungen, die sich in ihrer Wirkungsweise stark unterscheiden:

Art. 6 Abs. 1 GG verpflichtet den Staat, Ehe und Familie zu schützen. Mit der Ehe ist die grundsätzlich auf Lebenszeit angelegte Verbindung von Mann und Frau gemeint. Nicht davon erfasst ist die so genannte nichteheliche Lebensgemeinschaft ebenso wie die Eingetragene Lebenspartnerschaft, die nur von gleichgeschlechtlichen Partnern eingegangen werden kann. Unter dem Begriff der Familie wird das Zusammenleben von Eltern und Kindern in einer tatsächlichen Lebensgemeinschaft verstanden. Geschützt sind dabei auch Lebensgemeinschaften, bei denen die Eltern nicht miteinander verheiratet sind, bei denen nur ein Elternteil mit einem oder mehreren Kindern zusammenlebt, in denen ein Kind adoptiert wurde oder bei Pflegeeltern lebt.

Das Grundrecht enthält zunächst ein klassisches Abwehrrecht, das staatliche Eingriffe verbietet. So schützt die Vorschrift das Recht, seinen Ehepartner frei zu wählen. Eheverbote sind daher nur äußerst eingeschränkt zulässig (beispielsweise bei der Ehemündigkeit, § 1303 BGB). Die Ehegatten können ihre Ehe im Innern frei ausgestalten, also etwa frei entscheiden, wie sie untereinander die Erwerbsarbeit und die Arbeit im Haushalt aufteilen. Im Hinblick auf die Familie schützt Art. 6 Abs. 1 GG die Entscheidung, ob eine Familie gegründet wird und wie die familiäre Gemeinschaft ausgestaltet wird.

Praktisch wirkt das Grundrecht vor allem als Verbot, Ehe und Familie zu diskriminieren. Das bedeutet, dass Ehe und Familie nicht schlechter behandelt werden dürfen als andere Lebensgemeinschaften. **Beispiel:** Bei der Berechnung von Leistungen der Arbeitslosenhilfe wurde arbeitslosen Eheleuten, die in familiärer Gemeinschaft zusammenlebten, nur ein gemeinsamer Anspruch auf Arbeitslosenhilfe zugebilligt. Dieser war niedriger als es zwei einzelne Ansprüche gewesen wären. Partnern, die in nichtehelicher Lebensgemeinschaft wie Eheleute zusammenlebten und „aus einem Topf wirtschafteten", wurde dagegen wie zwei getrennt lebenden Personen jeweils ein Anspruch zugebilligt. Das Bundesverfassungsgericht sah das als verbotene Schlechterstellung der Ehe an. Dies führte letztlich dazu, dass der Gesetzgeber nun auch für nicht verheiratete Personen, die in einer eheähnlichen Einstandsgemeinschaft leben, also füreinander mit ihrem Einkommen oder Vermögen einstehen, eine Anrechnung vorgesehen hat.

Der Staat ist außerdem verpflichtet, Ehe und Familie zu fördern. Allerdings ist dieses Fördergebot wenig konkret. Grundsätzlich kann daraus – wie generell aus den Grundrechten – nicht ein Anspruch auf eine bestimmte Leistung oder Fördermaßnahme abgeleitet werden. Auch der Wortlaut hilft nicht weiter: Wenn danach Ehe und Familie unter dem „besonderen Schutze des Staates" stehen, bleibt gleichzeitig offen, wie der Staat diesen Schutz verwirklicht. Er hat dabei also einen großen Spielraum.

Der Schutz von Ehe und Familie findet seine Grenzen allenfalls an konkurrierendem Verfassungsrecht. Dies bedeutet aber nicht, dass es gar keine Regelungen über Ehe und Familie geben dürfte. Die Eheschließung setzt vielmehr gesetzliche Regelungen geradezu voraus, etwa Festlegungen, unter welchen Voraussetzungen sie wirksam ist, wofür der Standesbeamte zuständig ist und in welcher Form sie durchgeführt wird. Diese Regelungen dürfen aber die garantierten Freiheiten nicht einschränken.

Gleichzeitig wird Art. 6 Abs. 1 GG als so genannte Institutsgarantie verstanden: Der Staat darf das Rechtsinstitut der Ehe nicht abschaffen. Dass er mit rechtlichen Regelungen außerdem dafür sorgen muss, dass es das Institut der Ehe überhaupt gibt, unterscheidet die Ehe von der Eingetragenen Lebenspartnerschaft, die eine rechtlich verbindliche Lebensgemeinschaft von gleichgeschlechtlichen Partnern regelt: Der Gesetzgeber war zur Schaffung dieses Rechtsinstituts nicht vom Grundgesetz gezwungen. Würde er diese Normen wieder abschaffen, würde dies nicht gegen Art. 6 Abs. 1 GG verstoßen.

Art. 6 Abs. 2 GG regelt das so genannte Elternrecht. Damit ist im Wesentlichen die freie Entscheidung der Eltern über die Pfle-

picture-alliance / Pressefoto Ulmer

Die Familie genießt besonderen Schutz und hat Anspruch auf staatliche Förderung – die Ausgestaltung dieser Norm bleibt der Politik überlassen.

ge und Erziehung des Kindes gemeint. Allerdings weist das Elternrecht eine bedeutsame Unterscheidung zu anderen Grundrechten auf: Das Elternrecht wird als ein pflichtengebundenes Recht bezeichnet. Die Ausübung des Elternrechts ist nämlich am Wohl des Kindes orientiert. Es bedeutet also gerade nicht ein einseitiges Recht der Eltern am Kind, die Eltern müssen stattdessen dieses Recht im Interesse des Kindes ausüben. Sie können zwar ohne staatliche Beeinflussung über die Lebens- und Entwicklungsbedingungen des Kindes entscheiden, also grundsätzlich selbst bestimmen, in welche Schule das Kind geht, wie es sich kleidet und wie es sich ernährt. Die Grenze dieser Freiheit liegt jedoch beim Wohl des Kindes. So gibt das Elternrecht gerade kein Recht auf eine körperliche Züchtigung der Kinder.

Das Elternrecht steht grundsätzlich den leiblichen Eltern zu, das heißt Mutter und Vater gleichberechtigt. Gleichgültig ist, ob die Eltern verheiratet, geschieden oder nicht miteinander verheiratet sind. Auch den Adoptiveltern steht das Elternrecht in vollem Umfang zu, da sie durch die Adoption vollständig in die Elternrolle gelangen, welche die leiblichen Eltern durch die Adoptionsentscheidung verlieren. Deshalb ist die Adoption nur unter sehr hohen Voraussetzungen zulässig: wenn sie dem Wohl des Kindes dient und zu erwarten ist, dass zwischen dem Annehmenden und dem Kind ein Eltern-Kind-Verhältnis entsteht.

Welche Bedeutung das Kindeswohl, also die Ausübung des Elternrechts zum Wohle des Kindes hat, erkennt man an den in Art. 6 Abs. 2 Satz 2 GG und Art. 6 Abs. 3 GG enthaltenen Regeln: Der Staat muss über die Ausübung des Elternrechts wachen (staatliches Wächteramt), um die Menschenwürde des Kindes zu schützen. Verletzen die Eltern das Kindeswohl, ist der Staat aufgerufen, einzuschreiten. So findet das staatliche Wächteramt etwa in den Regelungen des Jugendhilferechts wie auch des Familienrechts seine Ausprägung. Danach ist es im Extremfall erlaubt, das Kind aus der Familie herauszunehmen. Dafür allerdings stellt Art. 6 Abs. 3 GG hohe Hürden auf: Nur wenn die Erziehungsberechtigten versagen oder wenn das Kind aus anderen Gründen zu verwahrlosen droht, kann es von den Eltern getrennt werden. Entscheidend ist, dass das Versagen der Eltern zu Schädigungen des Kindes führt. Andere als im Kindeswohl wurzelnde Gründe können eine Trennung des Kindes von den Eltern aber nicht rechtfertigen. Auch diese Vorschrift geht auf negative Erfahrungen in der Zeit des nationalsozialistischen Regimes zurück, als Kinder aus rassistischen oder politischen Gründen durch staatliche Maßnahmen von den Eltern getrennt wurden.

Art. 6 Abs. 4 GG gibt Müttern den Anspruch auf Schutz und Fürsorge. Vorrangig geht es darum, die mit der Schwangerschaft, Geburt und Stillzeit verbundenen besonderen Belastungen auszugleichen. Verwirklicht wurde dieser Schutzauftrag unter anderem durch den Kündigungsschutz für Schwangere.

Art. 6 Abs. 5 GG enthält wiederum einen Auftrag an den Gesetzgeber: Kinder von Eltern, die nicht miteinander verheiratet sind, dürfen deshalb nicht benachteiligt werden. Das Grundgesetz enthält noch die früher gebräuchliche Formulierung „unehelich". Der Gesetzgeber hatte den Verfassungsauftrag, die Gleichstellung der Kinder nicht miteinander verheirateter Eltern zu verwirklichen, bis zum Ende der 5. Wahlperiode des Deutschen Bundestages (1969) zu erfüllen. Nach diesem Zeitpunkt war entgegenstehendes Recht verfassungswidrig. Mütter nichtehelicher Kinder erhielten selbst das eheliche Sorgerecht, mussten nicht mehr die automatische Vormundschaft des Jugendamtes hinnehmen, und ihre Kinder wurden erbberechtigt.

Schulwesen

Artikel 7

(1) Das gesamte Schulwesen steht unter der Aufsicht des Staates.

(2) Die Erziehungsberechtigten haben das Recht, über die Teilnahme des Kindes am Religionsunterricht zu bestimmen.

(3) Der Religionsunterricht ist in den öffentlichen Schulen mit Ausnahme der bekenntnisfreien Schulen ordentliches Lehrfach. Unbeschadet des staatlichen Aufsichtsrechtes wird der Religionsunterricht in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Religionsgemeinschaften erteilt. Kein Lehrer darf gegen seinen Willen verpflichtet werden, Religionsunterricht zu erteilen.

(4) Das Recht zur Errichtung von privaten Schulen wird gewährleistet. Private Schulen als Ersatz für öffentliche Schulen bedürfen der Genehmigung des Staates und unterstehen den Landesgesetzen. Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn die privaten Schulen in ihren Lehrzielen und Einrichtungen sowie in der wissenschaftlichen Ausbildung ihrer Lehrkräfte nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen und eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht gefördert wird. Die Genehmigung ist zu versagen, wenn die wirtschaftliche und rechtliche Stellung der Lehrkräfte nicht genügend gesichert ist.

(5) Eine private Volksschule ist nur zuzulassen, wenn die Unterrichtsverwaltung ein besonderes pädagogisches Interesse anerkennt oder, auf Antrag von Erziehungsberechtigten, wenn sie als Gemeinschaftsschule, als Bekenntnis- oder Weltanschauungsschule errichtet werden soll und eine öffentliche Volksschule dieser Art in der Gemeinde nicht besteht.

(6) Vorschulen bleiben aufgehoben.

Art. 7 Abs. 1 GG ist kein Grundrecht, sondern eine organisationsrechtliche Regelung. Wichtig ist jedoch, dass der in Art. 7 Abs. 1 GG enthaltene staatliche Erziehungsauftrag dem elterlichen Erziehungsrecht aus Art. 6 Abs. 2 GG gleichgeordnet ist. So ist beispielsweise die allgemeine Schulpflicht mit dem Elternrecht vereinbar.

Art. 7 Abs. 2 GG konkretisiert das in Art. 6 Abs. 2 GG enthaltene elterliche Erziehungsrecht für den Bereich des Religionsunterrichts. Es bleibt danach den Eltern vorbehalten, zu entscheiden, ob und an welchem Religionsunterricht ihre Kinder teilnehmen sollen.

Art. 7 Abs. 3 GG enthält ein Grundrecht der Religionsgemeinschaften: Der Religionsunterricht wird innerhalb des Unterrichts an staatlichen Schulen garantiert (Ausnahmen: Gemäß Art. 141 GG findet Art. 7 Abs. 3 Satz 1 GG keine Anwendung in einem Lande, in dem am 1. Januar 1949 eine andere landesrechtliche Regelung bestand, was auf Bremen und Berlin zutrifft. Auch in Brandenburg gelten nach einem Vergleich der Beschwerdeführer und der Einstellung des Verfassungsgerichtsverfahrens 2002 weiterhin Ausnahmeregelungen.) Unter Religionsgemeinschaften im Sinne von Art. 7 Abs. 3 Satz 1 GG sind zunächst die beiden großen christlichen Konfessionskir-

Unterricht in einer Berliner Realschule: Lehrpläne und Lehrerausbildung unterliegen der staatlichen Aufsicht.

Jens Schicke

chen zu verstehen, andere sind jedoch dadurch nicht ausgeschlossen. Es wird allerdings gefordert, dass eine Religionsgemeinschaft, die sich auf Art. 7 Abs. 3 Satz 1 GG beruft, ein Minimum an Organisationsstruktur aufweist und eine allseitige Aufgabenerfüllung für die Identität der Glaubensgemeinschaft leistet. Da bislang keine islamische Religionsgemeinschaft diese Voraussetzungen erfüllt, gibt es bisher nur einzelne Pilotprojekte, aber keinen islamischen Religionsunterricht, der wie evangelischer oder katholischer Religionsunterricht an staatlichen Schulen als Wahlpflichtfach angeboten würde.

Art. 7 Abs. 4 GG beinhaltet das Grundrecht, Privatschulen errichten zu dürfen. Es besteht also kein staatliches Schulmonopol. Die Errichtung von Privatschulen steht jedoch teilweise unter einem Genehmigungsvorbehalt: Soll die Privatschule eine staatliche Schule ersetzen (Ersatzschule), müssen bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein. Insbesondere darf die Schule mit ihren Lehrzielen und Einrichtungen sowie der Ausbildung der Lehrkräfte den öffentlichen Schulen nicht nachstehen. Ist dies gewährleistet, wird mit dem Besuch dieser Schule auch die Schulpflicht erfüllt. Ergänzungsschulen, deren Besuch nicht unter die Schulpflicht fällt, unterliegen diesen Beschränkungen nicht.

Sonderrechtsverhältnisse

Gudula Geuther

Auch Schülerinnen und Schüler an staatlichen Schulen können sich für ihre Schülerzeitung auf die Pressefreiheit berufen – mit den Rechten und auch Pflichten, die das mit sich bringt. Das gilt zumindest dann, wenn sie die Zeitung selbst herausgeben und nicht der Direktor.

Trotzdem sehen die Gesetze einiger Bundesländer vor, dass zum Beispiel die Schulleitung vor dem Erscheinen den Inhalt prüft. Wie das genau aussieht, ist in den Ländern unterschiedlich geregelt.

Zum Teil wird dabei geprüft, ob die Gesetze beachtet wurden (also zum Beispiel, ob nicht mit beleidigenden Bildern oder Artikeln gegen das Recht der persönlichen Ehre verstoßen wird) und auch, ob die Aufgaben der Schule schwerwiegend beeinträchtigt werden.

Wenn diese Aufgaben gefährdet sind, kann die Schulleitung meist nicht verhindern, dass die Zeitung erscheint; schon aber, dass sie auf dem Schulgelände verteilt wird. Dass sie das darf, kann zum Beispiel damit begründet werden, dass die vollständige Pressefreiheit erst greift, wenn der verantwortliche Redakteur unbeschränkt strafmündig, also mindestens 21 Jahre alt ist.

An sich aber gelten für Schülerinnen und Schüler in der Schule die Grundrechte genauso wie außerhalb. Sie dürfen nur eingeschränkt werden, wenn sich das aus den besonderen Aufgaben der Schule ergibt – und auch dann nur durch Gesetz. Damit begründet die Schule – so wie auf ganz andere Weise das Beamtenverhältnis oder der Strafvollzug – ein so genanntes Sonderstatus- oder Sonderrechtsverhältnis.

Dass die Grundrechte dort überhaupt gelten, war in den ersten Jahren der Bundesrepublik durchaus noch nicht klar. Viele glaubten, diese Lebensbereiche wären sozusagen „staatsintern", Schülerinnen und Schüler, Beamte oder Strafgefangene befänden sich in einem so genannten besonderen Gewaltverhältnis.

Erst nach und nach entschieden Gerichte, dass sich zum Beispiel ein Schüler vor Gericht wehren kann, wenn er nicht versetzt wurde, oder dass die Frage, ob eine Schülerin in der Schule einen Button gegen den Abtreibungsparagraphen 218 des Strafgesetzbuches tragen darf, an der Meinungsfreiheit zu messen ist.

Im Strafvollzug gibt es nach wie vor viele Grundrechtseinschränkungen. Zum Beispiel kann es dort nötig sein, dass Beamte die Briefe Gefangener daraufhin durchsehen, ob darin eine Flucht geplant wird. Solche Eingriffe in Grundrechte müssen dann aber tatsächlich aus den Aufgaben des Strafvollzugs begründbar und vom Gesetzgeber beschlossen sein. Gefangene sind nach wie vor Träger von Grundrechten. Von einem „besonderen Gewaltverhältnis" spricht man deshalb heute nicht mehr.

Pressefreiheit ist auch in der Schule ein Grundrecht. Redaktionssitzung der Schülerzeitung „Der Spargel" im November 2009

picture-alliance / dpa

Versammlungsfreiheit

Artikel 8

(1) Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln.

(2) Für Versammlungen unter freiem Himmel kann dieses Recht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden.

Die freie Entfaltung der Persönlichkeit ist nicht nur auf die Privatsphäre oder die Meinungsäußerung beschränkt, sie kann auch in Gemeinschaft stattfinden. Diesen Bereich schützt Art. 8 Abs. 1 GG. Versammlung wird dabei als Ausdruck gemeinschaftlicher, auf Kommunikation angelegter Entfaltung verstanden. Im Unterschied dazu fallen bloße Menschenansammlungen auf Volksfesten, bei Konzerten oder Kinovorführungen nicht unter den Schutz der Versammlungsfreiheit. Ausschlaggebend ist vielmehr die innere Verbindung der Teilnehmenden zu einem gemeinsamen Handeln. Der gemeinsame „Zweck" kann, muss aber nicht zwangsläufig die Äußerung einer Meinung sein – dann spricht man von einer Demonstration. Nicht von der Versammlungsfreiheit geschützt ist dagegen die Teilnahme an einer Versammlung, um diese zu stören oder zu beenden. Eine „Gegendemonstration", mit der die Teilnehmer

Rechtsextreme Demonstrationen

Gudula Geuther

Die genauen Konturen der Grundrechte ergeben sich praktisch oft erst aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Das bedeutet aber nicht, dass man diese Rechtsprechung und diese Konturen nicht hinterfragen kann. Es gibt Fälle, in denen das Gericht selbst seine Meinung ändert.

Ein Beispiel dafür ist der Umgang mit rechtsextremen Demonstrationen. Lange Zeit hatten die Richter eine Auffassung vertreten, die Verbote selten zuließ. Das änderte sich nach einer Intervention des Gesetzgebers – und einer Entscheidung des Verfassungsgerichts im Jahr 2009.

Versammlungen können verboten werden, wenn sie den Nationalsozialismus billigen oder verherrlichen.

picture-alliance / dpa

Nach verschiedenen Umfragen ist eine Mehrheit der Bevölkerung für ein Verbot solcher Demonstrationen, und die Verantwortlichen in den Städten und Gemeinden wollen oft nicht, dass sie in ihrem Ort stattfinden. Einige Gerichte haben versucht, Verbote mit den rechtsextremen Inhalten zu begründen, die auf der Versammlung zum Ausdruck kommen sollen, so etwa lange Zeit das Oberverwaltungsgericht in Münster. In der Begründung führten die Richter aus: Bei rechtsextremen Meinungen, die auf Versammlungen öffentlich würden, handle es sich nicht einfach um missliebige Meinungen von Andersdenkenden. Stattdessen gehe es um Anschauungen, die mit grundgesetzlichen Wertvorstellungen schlechterdings unvereinbar seien. Das rechtfertige es, bezogen und beschränkt auf dieses Gedankengut, die Freiheit der Meinungsäußerung inhaltlich zu begrenzen.

Das Bundesverfassungsgericht sah das anders. 2004 entschied der Senat sinngemäß: Mit welchen Mitteln sich die Demokratie wehrhaft zeigt, sei im Grundgesetz abschließend geregelt. Zusätzliche Grundrechtseinschränkungen könne ein Gericht deshalb nicht aus der Verfassung ableiten. Das Demonstrationsrecht sei eng mit der Meinungsfreiheit verbunden. Meinungsäußerungen auf einer Demonstration könnten nur beschränkt werden, soweit es der Schutz der Meinungsfreiheit erlaube – also weder durch Gesetze, noch durch Entscheidungen von Behörden oder Gerichten, die sich gegen eine bestimmte Meinung als solche richten.

Rechtsextreme Demonstrationen konnten demnach also nur dann verboten oder mit Auflagen belegt werden, wenn das auch für Versammlungen mit anderen Inhalten galt. Ein Verbot war und ist zum Beispiel dann möglich, wenn zu erwarten ist, dass gegen Strafgesetze verstoßen wird. Dafür genügt es aber nicht, dass in der Vergangenheit Teilnehmer rechtsextremer Demonstrationen volksverhetzende Äußerungen von sich gegeben haben.

Auflagen waren und sind trotzdem möglich. Sei es, dass – so die Kammer – wegen der provokativen Wirkung eine solche Demonstration nicht am Holocaust-Gedenktag stattfinden darf, sei es, dass als einschüchternd wahrgenommene Insignien wie Springerstiefel unter bestimmten Umständen verboten werden können.

Nicht nur dem Oberverwaltungsgericht in Münster, auch anderen Juristen und einigen Politikern ging dieser Schutz der Demonstrationsfreiheit zu weit. 2005 fürchteten Politiker fast aller Fraktionen, am 8. Mai, 60 Jahre nach Kriegsende, würden Neonazis durch das Brandenburger Tor marschieren oder vorbei am Denkmal für die ermordeten Juden Europas. Auch die jährlich wiederkehrenden Demonstrationen in Wunsiedel zum Gedenken an Hitlers Stellvertreter Rudolf Heß bestimmten die Diskussion. Mit den Stimmen der rot-grünen Koalitionsfraktionen und der oppositionellen CDU/CSU verschärfte der Gesetzgeber das Versammlungsrecht und den Volksverhetzungsparagraphen 130 des Strafgesetzbuches. Haft bis zu drei Jahren droht seither demjenigen, der in einer die Würde der Opfer verletzenden Weise öffentlich oder in einer Versammlung die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft billigt,

bekunden wollen, dass sie mit den von der ursprünglichen Demonstration verfolgten Zielen nicht einverstanden sind, ist aber wiederum wie jede andere Versammlung von dem Grundrecht geschützt.

Nach Art. 8 Abs. 2 GG kann das Grundrecht für Versammlungen unter freiem Himmel gesetzlich beschränkt werden. Dies darf jedoch nicht beliebig geschehen. Beispiel: Das Versammlungsgesetz vom 15. November 1978 sah in § 14 vor, dass Versammlungen unter freiem Himmel spätestens 48 Stunden vor der Bekanntgabe anzumelden sind. Wurde diese Bestimmung nicht eingehalten, konnte die Versammlung nach § 15 Abs. 2 Versammlungsgesetz aufgelöst werden. Widersprach diese Regelung nicht Art. 8 Abs. 1 GG, der ausdrücklich besagt, dass alle Deutschen das Recht haben, sich ohne Anmeldung und Erlaubnis versammeln zu dürfen? Das Bundesverfassungsgericht entschied, dass die Anmeldepflicht keine unverhältnismäßige Beschränkung sei, solange die Verletzung dieser Verpflichtung nicht automatisch zu einer Auflösung der Demonstration führe. Für „Spontandemonstrationen" bestehe keine Anmeldungspflicht. Die Vorschriften des Versammlungsgesetzes, die im Übrigen die Auflösung nicht angemeldeter Versammlungen nicht zwingend vorsahen, träten insoweit hinter das Grundrecht aus Art. 8 Abs. 1 GG zurück.

verherrlicht oder rechtfertigt. 2005 wurde das Verbot einer Demonstration in Wunsiedel damit begründet, dass durch die Verherrlichung von Rudolf Heß Straftaten nach dem 2005 geänderten Volksverhetzungs-Paragraphen zu erwarten seien. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts von 2004 wäre das verfassungsrechtlich problematisch gewesen.

Auf eine Verfassungsbeschwerde hin urteilten die Richter aber 2009: Es handelt sich bei der Strafvorschrift zwar tatsächlich nicht um ein allgemeines Gesetz, wie es das Grundgesetz bei Einschränkungen der Meinungsfreiheit an sich verlangt. Denn es stellt nicht allgemein die Verherrlichung totalitärer Willkürregime unter Strafe, sondern allein Äußerungen mit Bezug zum Nationalsozialismus.

Aber da sich das Grundgesetz gegen den Nationalsozialismus wende, vor dem Hintergrund der deutschen Geschichte, sei die Norm trotzdem verfassungskonform; geschützt werde der öffentliche Frieden. Die Befürwortung der NS-Herrschaft sei in Deutschland ein Angriff auf die Identität des Gemeinwesens nach innen mit friedensbedrohendem Potenzial. Dies könne nicht zuletzt auch im Ausland tiefgreifende Beunruhigung auslösen.

Das bedeutet nach dem Beschluss nicht, dass es ein allgemeines, antinationalsozialistisches Grundprinzip gebe. Vor einer Beeinträchtigung des allgemeinen Friedensgefühls oder vor der Vergiftung des geistigen Klimas werde die Öffentlichkeit nicht geschützt. Stattdessen gehe es um Äußerungen, die den Übergang zu Aggression oder Rechtsbruch markierten. Das sei hier der Fall, deshalb habe auch die Demonstration verboten werden dürfen. Die Richter übernahmen also zu Teilen die Auffassung ihrer früheren Kritiker, was diese begrüßten, andere, die nach wie vor den weiteren Schutz der Meinungsfreiheit und des Demonstrationsrechts aus der Verfassung lasen, dagegen kritisierten.

Aus der Pressemitteilung zum Beschluss des Bundesverfassungsgerichts von 2004:

Das Grundrecht der Meinungsfreiheit ist ein Recht auch zum Schutz von Minderheiten; seine Ausübung darf nicht allgemein und ohne eine tatbestandliche Eingrenzung, die mit dem Schutz des Grundrechts übereinstimmt, unter den Vorbehalt gestellt werden, dass die geäußerten Meinungsinhalte herrschenden sozialen oder ethischen Auffassungen nicht widersprechen. Verletzen antisemitische oder rassistische Äußerungen Strafgesetze, so liegt darin zugleich eine Verletzung der öffentlichen Sicherheit. In einem solchen Fall kann sogar ein Versammlungsverbot in Betracht kommen. [...] Einschränkungen von Versammlungen wegen des Inhalts der mit ihnen verbundenen Äußerungen folgen auch nicht aus der Entscheidung des Grundgesetzes für eine wehrhafte Demokratie. Die Sperrwirkung der dafür im Grundgesetz ausdrücklich vorgesehenen Schutzvorkehrungen verbietet es, sonstige Maßnahmen zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung mit ungeschriebenen verfassungsimmanenten Schranken zu rechtfertigen. Grundrechtsschranken dürfen nicht durch Richterrecht errichtet werden.

Aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 2009:

Die Vorschrift (Anm. d. Red.: Der neue § 130 Abs. 4 StGB) pönalisiert Meinungsäußerungen, die sich allein aus einer bestimmten Deutung der Geschichte und einer entsprechenden Haltung ergeben können. Sie ist damit nicht blind gegenüber vorfindlichen Grundpositionen, sondern normiert bereits im Tatbestand konkret-standpunktbezogene Kriterien. Damit ist sie kein allgemeines Gesetz, sondern Sonderrecht zur Abwehr von speziell solchen Rechtsgutverletzungen, die sich aus der Äußerung einer bestimmten Meinung, nämlich der Gutheißung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft, ergeben. [...] § 130 Abs. 4 StGB ist auch als nichtallgemeines Gesetz mit Art. 5 Abs. 1 und 2 GG vereinbar. Angesichts des sich allgemeinen Kategorien entziehenden Unrechts und des Schreckens, die die nationalsozialistische Herrschaft über Europa und weite Teile der Welt gebracht hat, und der als Gegenentwurf hierzu verstandenen Entstehung der Bundesrepublik Deutschland ist Art. 5 Abs. 1 und 2 GG für Bestimmungen, die der propagandistischen Gutheißung des nationalsozialistischen Regimes in den Jahren zwischen 1933 und 1945 Grenzen setzen, eine Ausnahme vom Verbot des Sonderrechts für meinungsbezogene Gesetze immanent. [...] Art. 5 Abs. 1 und 2 GG erlaubten nicht den staatlichen Zugriff auf die Gesinnung, sondern ermächtigten erst dann zum Eingriff, wenn Meinungsäußerungen die rein geistige Sphäre des Für-richtig-Haltens verlassen und in Rechtsgutverletzungen oder erkennbar in Gefährdungslagen umschlagen.

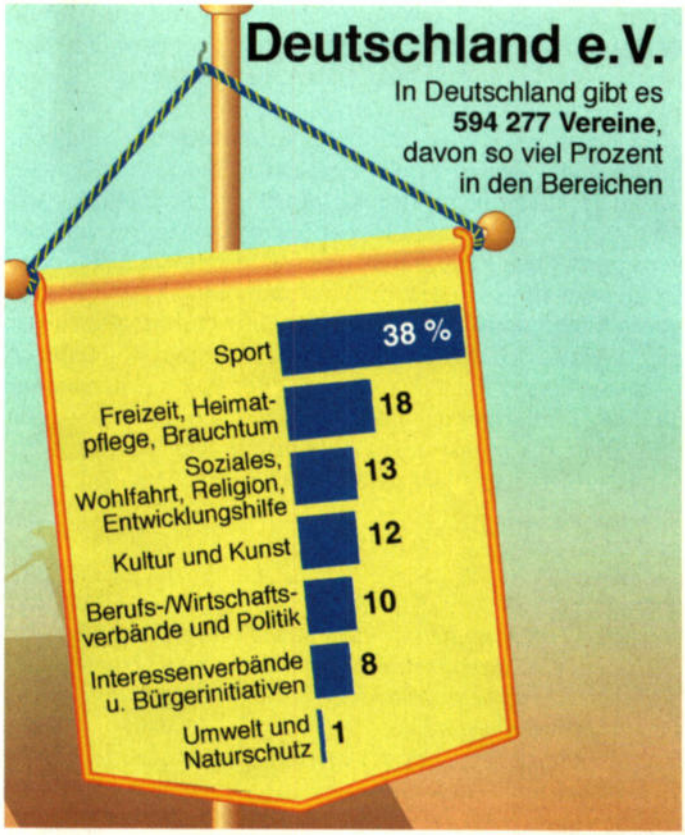
Vereinigungsfreiheit

Artikel 9

(1) Alle Deutschen haben das Recht, Vereine und Gesellschaften zu bilden.

(2) Vereinigungen, deren Zwecke oder deren Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderlaufen oder die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten, sind verboten.

(3) Das Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden, ist für jedermann und für alle Berufe gewährleistet. Abreden, die dieses Recht einschränken oder zu behindern suchen, sind nichtig, hierauf gerichtete Maßnahmen sind rechtswidrig. Maßnahmen nach den Artikeln 12a, 35 Abs. 2 und 3, Artikel 87a Abs. 4 und Artikel 91 dürfen sich nicht gegen Arbeitskämpfe richten, die zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen von Vereinigungen im Sinne des Satzes 1 geführt werden.



picture-alliance / Globus Infografik

Art. 9 Abs. 1 GG garantiert die Vereinigungsfreiheit. Das Grundrecht ähnelt der Versammlungsfreiheit insoweit, als beide Grundrechte die Gemeinschaft von Menschen betreffen. Art. 9 Abs. 1 GG hat zwei Funktionen: Zum einen wird das Recht des Einzelnen geschützt, sich mit anderen zusammenzuschließen, in bestehende Vereine einzutreten, aber auch diesen fern zu bleiben. Zum anderen sind diese Vereinigungen selbst in ihrem Bestand und ihrer Funktionsfähigkeit vor staatlichen Übergriffen geschützt. Lediglich solche Vereine, die sich zu einem strafbaren Zweck gebildet haben, und Vereine, die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder den Gedanken der Völkerverständigung richten, können sich nicht auf den Schutz der Vereinigungsfreiheit berufen. Solche Vereinigungen sind nach Art. 9 Abs. 2 GG verboten.

Art. 9 Abs. 3 GG schützt Vereinigungen mit einem besonderen Zweck, nämlich die Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen zu wahren. Damit sind im Wesentlichen die Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände gemeint. Auch hier sind die Bildung solcher Vereinigungen und ihre Existenz geschützt. Zugleich werden diese Vereinigungen vor Eingriffen in ihre „spezifisch koalitionsmäßige Betätigung" geschützt. Damit ist insbesondere ihre Befugnis zum Aushandeln von Tarifverträgen, die so genannte Tarifautonomie, gemeint.

Vertreter der Gewerkschaften und der Arbeitgeber im Einzelhandel verkünden am 10. Juli 2008 das Ergebnis ihrer Tarifverhandlungen.

picture-alliance / dpa

Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis

Artikel 10

(1) Das Briefgeheimnis sowie das Post- und Fernmeldegeheimnis sind unverletzlich.

(2) Beschränkungen dürfen nur auf Grund eines Gesetzes angeordnet werden. Dient die Beschränkung dem Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder des Bestandes oder der Sicherung des Bundes oder eines Landes, so kann das Gesetz bestimmen, dass sie dem Betroffenen nicht mitgeteilt wird und dass an die Stelle des Rechtsweges die Nachprüfung durch von der Volksvertretung bestellte Organe und Hilfsorgane tritt.

Menschen sind auf Kommunikation miteinander angewiesen und nutzen dazu oft Hilfsmittel – seien es Briefe, Telefone, Faxe oder Angebote der modernen Telekommunikation wie E-Mails oder die Internet-Telefonie. Allen Kommunikationsmitteln ist eines gemeinsam: Dritte können auf den Kommunikationsvorgang zugreifen. Die vertrauliche Kommunikation wird dann von Personen zur Kenntnis genommen, für die sie nicht bestimmt ist. Briefe können auf dem Beförderungsweg gelesen werden, Telefonanrufe können mitgehört oder E-Mails gelesen werden, ohne dass Absender oder Empfänger dies erkennen können.

In der Vergangenheit waren die wichtigsten Erbringer von Postdienstleistungen staatliche Unternehmen. Staatliche Eingriffe in den Post- und Telekommunikationsbereich wären daher ein Leichtes gewesen, wenn nicht Art. 10 Abs. 1 GG die Unverletzlichkeit des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses vorgeschrieben hätte.

Das Grundrecht entfaltet seine Wirkung in allen Bereichen der Kommunikation über Distanzen in gleicher Weise: Der Übermittlungsvorgang wird geschützt. Die Bürgerinnen und Bürger sollen sich sicher sein, dass ihre Briefe, Telefonate und E-Mails grundsätzlich ohne eine Kenntnisnahme des Staates oder anderer Personen als den Empfängern übermittelt werden. Geschützt sind dabei nicht nur die Inhalte, sondern auch die Umstände der Kommunikation, also wer mit wem telefoniert hat, wer an wen Briefe geschickt hat und wann dies geschehen ist.

Diskutiert wird derzeit in diesem Zusammenhang das Gesetz über die so genannte Vorratsdatenspeicherung. Darin wird nicht etwa geregelt, dass die Inhalte der Telefonate oder der versendeten E-Mails gespeichert werden. Dieses Gesetz erlaubt lediglich die Speicherung der so genannten Verbindungsdaten, also wer wann und mit wem von wo aus telefoniert hat. Dennoch schränkt es das Grundrecht aus Art. 10 Abs. 1 GG ein, weil der Staat damit auf Informationen über die Art und Weise der Kommunikation zugreift. Eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wird 2010 erwartet (siehe S. 29).

Da sich der Schutz auf den Kommunikationsvorgang selbst beschränkt, bedeutet das aber auch, dass dann, wenn der Übermittlungsvorgang abgeschlossen ist, also etwa der geöffnete Brief auf dem Schreibtisch liegt oder die gelesene E-Mail gespeichert wird, Artikel 10 GG keinen Schutz mehr bietet.

Der Schutz des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses wirkt jedoch nicht uneingeschränkt. Zwar spricht Art. 10 Abs. 1 GG von der Unverletzlichkeit des Grundrechts, aus Abs. 2 Satz 1 ergibt sich jedoch, dass Beschränkungen zulässig sind. Diese dürfen nur „auf Grund eines Gesetzes" angeordnet werden, Verwaltungsanordnungen und Ähnliches genügen also grundsätzlich nicht. Allerdings darf ein Eingriff in das Grundrecht (etwa durch eine Telefonüberwachung) nie zu einer Verletzung des Kernbereichs privater Lebensgestaltung führen (siehe hierzu die Ausführungen zum Kernbereichsschutz bei Artikel 13 GG, S. 52).

Beispiel: In den 1960er Jahren schrieb ein Strafgefangener einen Brief an eine Gefangenenorganisation, in dem er sich über die Verhältnisse in der Justizvollzugsanstalt beschwerte und sich abfällig über den Anstaltsleiter äußerte. Dieser Brief wurde von der Anstaltsverwaltung angehalten. Grundlage hierfür war eine Verwaltungsanordnung, ein Strafvollzugsgesetz gab es damals noch nicht. Das Bundesverfassungsgericht stellte fest, dass es entgegen Art. 10 Abs. 2 Satz 1 GG kein Gesetz gab, welches die Postüberwachung bei Strafgefangenen regelte. Diesen Zustand hielt es nur für eine Übergangsfrist für hinnehmbar, der Gesetzgeber wurde also zur Schaffung einer Rechtsgrundlage aufgefordert, wobei sich für die Gefangenen kurzfristig nichts änderte.

Art. 10 Abs. 1 GG schützt mittelbar aber ebenso vor Eingriffen durch Private. Dies ist auch deshalb wichtig, weil mittlerweile die Übermittlungsvorgänge regelmäßig von privaten Unternehmen erbracht werden. Insoweit muss der Staat die Bürgerinnen und Bürger auch vor Eingriffen durch diese Unternehmen schützen. Gleichzeitig ist es ihm nicht erlaubt, für seine Zwecke auf diese Privaten zuzugreifen, um dadurch ihm auferlegte Beschränkungen zu umgehen.

Freizügigkeit

Artikel 11

(1) Alle Deutschen genießen Freizügigkeit im ganzen Bundesgebiet.

(2) Dieses Recht darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes und nur für die Fälle eingeschränkt werden, in denen eine ausreichende Lebensgrundlage nicht vorhanden ist und der Allgemeinheit daraus besondere Lasten entstehen würden oder in denen es zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes, zur Bekämpfung von Seuchengefahr, Naturkatastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen, zum Schutze der Jugend vor Verwahrlosung oder um strafbaren Handlungen vorzubeugen, erforderlich ist.

Mit der in Artikel 11 GG geregelten Freizügigkeit ist die Freiheit gemeint, an jedem Ort in der Bundesrepublik Deutschland Aufenthalt oder Wohnsitz nehmen zu können. Nicht erfasst ist das Recht auf Auswanderung oder Ausreise aus dem Bundesgebiet. Die Einreise oder Einwanderung von Deutschen in das Bundesgebiet ist jedoch von Artikel 11 GG geschützt. Kurz gefasst könnte man sagen, das Ende der „Reise" muss im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland liegen. Das Grundrecht

steht nur Deutschen zu, nicht jedoch Ausländern. Mit Aufenthalt ist ein vorübergehendes Verweilen an einem Ort gemeint, wie etwa bei einem Urlaub. Wohnsitznahme ist demgegenüber die ständige Niederlassung an einem Ort. Von diesem Inhalt ausgehend, mutet der in Absatz 2 geregelte Gesetzesvorbehalt angesichts einer immer mobiler werdenden Gesellschaft etwas antiquiert an: Dort ist unter anderem von nicht ausreichender Lebensgrundlage sowie den daraus entstehenden besonderen Lasten für die Allgemeinheit die Rede. Die Regelung versteht sich in erster Linie vor dem Hintergrund der Nachkriegs-Verhältnisse, als eine Vielzahl von Menschen von Evakuierung, Flucht und Vertreibung betroffen waren, ist aber auch heute noch von Bedeutung: So sieht beispielsweise das Wohnungszuweisungsgesetz vor, dass Spätaussiedler nur Sozialhilfeleistungen erhalten, wenn sie an dem ihnen zugewiesenen Ort Wohnsitz nehmen. Das Bundesverfassungsgericht sah darin eine Beeinträchtigung der Freizügigkeit, die es aber für gerechtfertigt hielt: angesichts eines Zuzugs von drei Millionen Aussiedlern und Spätaussiedlern in die Bundesrepublik Deutschland seit 1987 sei die Regelung geeignet, die hierdurch entstehenden Belastungen gleichmäßig auf alle Gemeinden zu verteilen.

picture-alliance / ZB / Klaus Franke

In einem Berliner Übergangswohnheim verkürzt ein Kinderfest 1991 Spätaussiedlern aus der ehemaligen Sowjetunion das Warten auf die Zuweisung eines endgültigen Wohnsitzes.

Berufsfreiheit

Artikel 12

(1) Alle Deutschen haben das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen. Die Berufsausübung kann durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes geregelt werden.

(2) Niemand darf zu einer bestimmten Arbeit gezwungen werden, außer im Rahmen einer herkömmlichen allgemeinen, für alle gleichen öffentlichen Dienstleistungspflicht.

(3) Zwangsarbeit ist nur bei einer gerichtlich angeordneten Freiheitsentziehung zulässig.

Die Berufsfreiheit betrifft einen sehr wesentlichen Lebensbereich: Menschen ergreifen einen Beruf, um sich eine Lebensgrundlage zu schaffen; um das Geld zu verdienen, das sie für sich und ihre Familie benötigen. Andererseits erfolgt die Wahl eines bestimmten Berufs nicht allein „des Geldes wegen", sondern auch aufgrund bestimmter Begabungen, Fähigkeiten und zur Selbstverwirklichung des Menschen. Schon die Entscheidung, welche Berufsausbildung oder welches Studium angestrebt wird, geht von der Überlegung aus, welcher Beruf den eigenen Fähigkeiten und Interessen entspricht. Der Beruf ist also „Lebensgrundlage und Lebensaufgabe" zugleich. Das Grundrecht schützt die freie Wahl eines bestimmten Berufs und seine Ausübung wie auch die Wahl eines bestimmten Arbeitsplatzes. Als Vorstufe der späteren Berufsausübung wird auch bereits die Wahl der Ausbildungsstätte geschützt.

Wie kann es dann aber sein, dass beispielsweise der Zugang zu einem Studienplatz für Medizin einer Zulassungsbeschränkung unterliegt? Wieso kann ich eine Autoreparaturwerkstatt nur dann eröffnen, wenn ich eine bestimmte Berufsausbildung abgeschlossen habe? Dass nicht die völlige, uneingeschränkte Freiheit der Berufsausübung vom Grundgesetz garantiert ist, lässt sich am Wortlaut des Artikels 12 GG erkennen:

Wenn es dort heißt, dass die Berufsausübung durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden kann, bedeutet dies, dass jedenfalls die wesentlichen Regelungen über den Zugang und die Ausübung eines Berufes nur durch das Parlament entschieden werden können. Auch kann nicht nur, was der Wortlaut nahelegt, die Berufsausübung eingeschränkt werden. Auch Regelungen über die Berufswahl sind möglich, denn Berufswahl und Berufsausübung sind untrennbar miteinander verbunden.

Grundsätzlich gilt: Je höher die Hürden für den Zugang und bei der Ausübung eines Berufes sind, desto gewichtiger müssen die Gründe sein, die der Gesetzgeber mit der Einschränkung verfolgt. Letztlich bedeutet dies, dass Einschränkungen am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu messen sind (siehe S. 15). Sehr hohe Anforderungen im Hinblick auf die Rechtfertigung gibt es bei den so genannten objektiven Zulassungsvoraussetzungen. Diese beruhen auf Kriterien, die weder mit den Eigenschaften des Betroffenen in Zusammenhang stehen noch von ihm beeinflusst werden können. Hierzu gehören etwa Regelungen, die den Zugang zu einem Beruf von einer Bedarfsprüfung abhängig machen. Solche Regelungen sind nur zulässig, wenn sie zur „Abwehr nachweisbarer oder höchst wahrscheinlicher schwerer Gefahren für ein überragend wichtiges Gemeingut zwingend geboten" sind. So entschied es das Bundesverfassungsgericht zuerst im Fall eines Apothekers, der ursprünglich keine Betriebserlaubnis bekommen sollte, weil es schon mehrere Apotheken in der Umgebung gab (siehe S. 49).

Nicht ganz so hoch sind die Anforderungen, wenn es um subjektive Zulassungsvoraussetzungen geht. Damit sind Kriterien gemeint, welche persönliche Eigenschaften oder Fähig-

Der streitbare Apotheker

Gudula Geuther

Viele wesentliche Grundrechtsentwicklungen gehen auf Verfassungsbeschwerden zurück, hinter denen erst einmal nicht mehr als die unmittelbare Betroffenheit der Beschwerdeführer steht. So war es zum Beispiel bei der grundlegenden Entscheidung zur Berufsfreiheit: Der Apotheker Karl-Heinz Röber war aus der DDR nach Bayern geflohen. Dort wollte er in den 1950er Jahren eine Apotheke aufmachen. Er sah sich um und fand – wie er meinte – einen geeigneten Ort und einen Architekten, der ihm helfen wollte. Nur die Apothekenbetriebserlaubnis bekam er nicht. Es gebe genug Apotheken in der Umgebung, hieß es. Bei einer Überversorgung bestünde die Gefahr, dass er unbefugt Arzneimittel abgeben würde. Karl-Heinz Röber kaufte sich eine bayerische Verfassung und ein Grundgesetz und sagte: „Das hört sich anders an". Vor dem Bundesverfassungsgericht hatte er Erfolg. Die Apotheke konnte er sich zwar schließlich doch nicht leisten. Artikel 12 aber sieht seit seiner Verfassungsbeschwerde anders aus als zuvor: Die Unterscheidung zwischen subjektiven und objektiven Zulassungsvoraussetzungen und Eingriffen in die Berufsausübungsfreiheit geht auf die Apotheker-Entscheidung zurück.

Leistungsrechte und Staatsziele

Gudula Geuther

Wer die formalen Voraussetzungen erfüllt, also zum Beispiel Abitur hat, kann an sich einen Studienplatz verlangen. Das folgt aus der Berufsfreiheit. Das heißt aber nicht, dass der Staat unbegrenzt Plätze in allen Fächern zur Verfügung stellen muss. Sehr früh begannen Bundesländer und Universitäten aus Kosten- und Kapazitätsgründen höhere Hürden aufzustellen, zum Beispiel für diejenigen, die Medizin studieren wollten. Das Bundesverfassungsgericht verlangte 1972, dass die Vergabe solcher Studienplätze mit beschränktem Zugang bundesweit koordiniert wird.

Bekannt ist dieses so genannte erste Numerus-clausus-Urteil des Bundesverfassungsgerichts aber vor allem, weil die Richter sich dort Gedanken darüber gemacht haben, ob aus dem Recht auf Berufsfreiheit nicht auch die Pflicht des Staates folgt, eine bestimmte Anzahl von Studienplätzen zu schaffen. Das schlossen die Richter in dem Urteil zwar nicht aus. Gleichzeitig aber begrenzten sie den Anspruch auf das, „was der Einzelne vernünftigerweise von der Gesellschaft beanspruchen kann". Nur wenn dieser Anspruch evident verletzt ist, kann der Einzelne klagen.

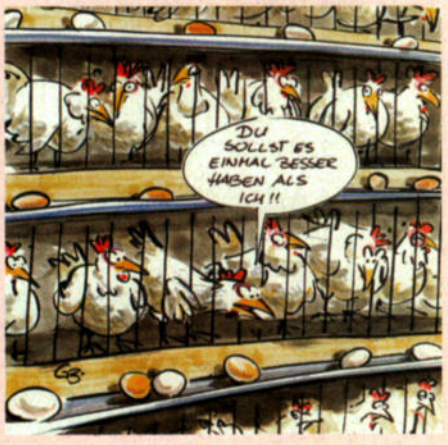
Das Gericht kam auf diesen Gedanken nicht wieder zurück, Klagen auf Schaffung neuer Studienplätze hatten keinen Erfolg. Trotzdem werden seitdem vermehrt so genannte Leistungsrechte oder auch Teilhaberechte diskutiert. Kann also der Einzelne vom Staat nicht nur verlangen, in Ruhe gelassen zu werden (Abwehrrechte), sondern darüber hinaus unmittelbar aus den Grundrechten fordern, etwas zu bekommen? Nach der Konzeption des Grundgesetzes ist das nur sehr selten der Fall. Beispiele sind Rundfunkanstalten und Privatschulen, die als Institutionen Unterstützung verlangen können. Ein Recht des (oder in diesem Fall der) Einzelnen auf staatliche Leistung ergibt sich für Mütter aus dem Anspruch auf Schutz und Fürsorge in Artikel 6 Absatz 4.

Wie dieser Schutz allerdings aussieht, ist nicht genau definiert. Echte Leistungsrechte gibt es also kaum. Trotzdem kann der Einzelne oft konkrete staatliche Zuwendungen verlangen – immer dann, wenn der Staat überhaupt etwas gewährt. Denn dabei muss er gerecht sein. Wer also zum Beispiel glaubt, er habe zu Unrecht keinen Studienplatz bekommen, obwohl er mindestens so gute Voraussetzungen habe wie andere, die berücksichtigt wurden, kann sich auf das Gleichheitsrecht in Artikel 3 berufen. Er kann also – auch vor Gericht – verlangen, dass er so behandelt wird wie andere.

Dass das Grundgesetz so zurückhaltend dabei ist, staatliche Leistungen zu versprechen, hat mehrere Gründe: Die Grundrechte sollen unmittelbar wirken und dem Einzelnen einklagbare Rechte verschaffen. Das kann aber bei staatlichen Leistungen nicht funktionieren: Die Mittel des Staates sind begrenzt; wie viel er geben kann, ändert sich außerdem ständig. Damit würde die Entscheidung über staatliche Leistungen statt vom Gesetzgeber von dafür weniger legitimierten Richtern getroffen. Je mehr die Grundrechte außerdem versprechen, ohne es einlösen zu können, desto mehr werden sie entwertet.

Das ist auch der Grund, warum das Grundgesetz – anders als die Weimarer Verfassung, anders als die Verfassung der DDR und auch viele aktuelle Landesverfassungen – keine sozialen Grundrechte vorsieht. Solche sozialen Grundrechte können ganz unterschiedlich aussehen. Klassischerweise versteht man darunter Rechte wie das auf Arbeit oder Wohnung. Während die Gegner anführen, damit würden Hoffnungen geweckt, die der Staat nicht erfüllen kann, argumentieren Befürworter anders: Ein Recht auf Arbeit zum Beispiel soll demnach gar kein konkretes Versprechen sein. Es soll den Staat aber verpflichten, für möglichst viele Arbeitsplätze zu sorgen und den Einzelnen bei der Suche zu unterstützen. So steht es zum Beispiel in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Diskutiert wurden solche sozialen Grundrechte in Deutschland vor allem bei den Überlegungen zu Verfassungsänderungen nach der Wiedervereinigung. Die Befürworter konnten sich aber nicht durchsetzen.

Ein ähnlicher Gedanke wie hinter den sozialen Grundrechten – verstanden als Pflicht des Staates, auf ihre Verwirklichung hinzuwirken – steckt hinter den Staatszielen. Unter den vielen Aufgaben des Staates heben sie einzelne hervor. Diese müssen Gesetzgeber, Gerichte und Verwaltung dann bei ihren Entscheidungen besonders beachten. Beispiele im Grundgesetz sind das Sozialstaatsgebot in Artikel 20 oder neuerdings der Schutz von natürlichen Lebensgrundlagen oder der Tiere in Artikel 20a. Derzeit fordern manche, zum Beispiel die Förderung von Sport oder Kultur als Staatsziel in die Verfassung zu schreiben. Von den Grundrechten des Grundgesetzes unterscheiden sich auch solche Ziele – wie die sozialen Grundrechte – vor allem dadurch, dass sie dem Einzelnen keine konkreten Ansprüche geben, die er durchsetzen könnte.



Gerd Bauer/toonpool.com

keiten betreffen, also etwa die persönliche Zuverlässigkeit und die fachlichen Qualifikationen, die durch bestandene Prüfungen nachgewiesen werden müssen. Solche Einschränkungen sind nur gerechtfertigt, wenn die Ausübung des Berufs ohne die Erfüllung der Voraussetzungen unmöglich oder unsachgemäß wäre oder wenn sie Schäden für die Allgemeinheit mit sich brächte.

Regelungen, die lediglich die Ausübung eines Berufs betreffen, sind wiederum unter weniger hohen Anforderungen zulässig. Für sie genügen vernünftige Gründe des Gemeinwohls. So rechtfertigt es beispielsweise der Gesichtspunkt des Arbeitsschutzes, für den Einzelhandel Ladenöffnungszeiten vorzusehen.

Art. 12 Abs. 2 und 3 GG enthalten das Verbot des Arbeitszwangs und der Zwangsarbeit. Arbeitszwang bedeutet nur die Verpflichtung zu einzelnen Tätigkeiten, Zwangsarbeit die Erbringung der gesamten Arbeitskraft des Betroffenen. Auch diese Vorschriften sind vor dem Hintergrund der massenhaften Verpflichtung zu Zwangsarbeit im nationalsozialistischen Regime zu verstehen. Sie gelten allerdings nicht bei ehrenamtlichen Tätigkeiten wie etwa dem Schöffendienst, dem Einsatz als Wahlhelfer, Volkszähler oder Feuerwehrmitglied.

argus / Peter Frischmuth

Fachliche Qualifikationen sind für die meisten Berufe unabdingbar: mündliche Prüfung an der medizinischen Fakultät der Universität Lübeck 2003

Wehrdienst und andere Dienstverpflichtungen

Artikel 12a

(1) Männer können vom vollendeten achtzehnten Lebensjahr an zum Dienst in den Streitkräften, im Bundesgrenzschutz oder in einem Zivilschutzverband verpflichtet werden.

(2) Wer aus Gewissensgründen den Kriegsdienst mit der Waffe verweigert, kann zu einem Ersatzdienst verpflichtet werden. Die Dauer des Ersatzdienstes darf die Dauer des Wehrdienstes nicht übersteigen. Das Nähere regelt ein Gesetz, das die Freiheit der Gewissensentscheidung nicht beeinträchtigen darf und auch eine Möglichkeit des Ersatzdienstes vorsehen muss, die in keinem Zusammenhang mit den Verbänden der Streitkräfte und des Bundesgrenzschutzes steht.

(3) Wehrpflichtige, die nicht zu einem Dienst nach Absatz 1 oder 2 herangezogen sind, können im Verteidigungsfalle durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes zu zivilen Dienstleistungen für Zwecke der Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung in Arbeitsverhältnisse verpflichtet werden; Verpflichtungen in öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse sind nur zur Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben oder solcher hoheitlichen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, die nur in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis erfüllt werden können, zulässig. Arbeitsverhältnisse nach Satz 1 können bei den Streitkräften, im Bereich ihrer Versorgung sowie bei der öffentlichen Verwaltung begründet werden; Verpflichtungen in Arbeitsverhältnisse im Bereiche der Versorgung der Zivilbevölkerung sind nur zulässig, um ihren lebensnotwendigen Bedarf zu decken oder ihren Schutz sicherzustellen.

(4) Kann im Verteidigungsfalle der Bedarf an zivilen Dienstleistungen im zivilen Sanitäts- und Heilwesen sowie in der ortsfesten militärischen Lazarettorganisation nicht auf freiwilliger Grundlage gedeckt werden, so können Frauen vom vollendeten achtzehnten bis zum vollendeten fünfundfünfzigsten Lebensjahr durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes zu derartigen Dienstleistungen herangezogen werden. Sie dürfen auf keinen Fall zum Dienst mit der Waffe verpflichtet werden.

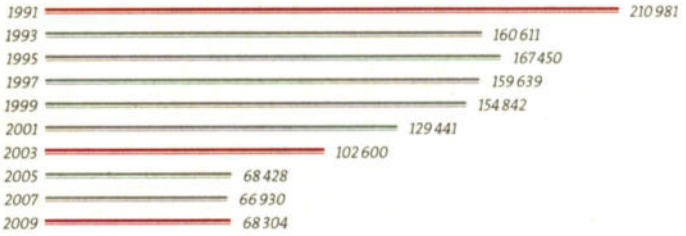
(5) Für die Zeit vor dem Verteidigungsfalle können Verpflichtungen nach Absatz 3 nur nach Maßgabe des Artikels 80a Abs. 1 begründet werden. Zur Vorbereitung auf Dienstleistungen nach Absatz 3, für die besondere Kenntnisse oder Fertigkeiten erforderlich sind, kann durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes die Teilnahme an Ausbildungsveranstaltungen zur Pflicht gemacht werden. Satz 1 findet insoweit keine Anwendung.

(6) Kann im Verteidigungsfalle der Bedarf an Arbeitskräften für die in Absatz 3 Satz 2 genannten Bereiche auf freiwilliger Grundlage nicht gedeckt werden, so kann zur Sicherung dieses Bedarfs die Freiheit der Deutschen, die Ausübung eines Berufs oder den Arbeitsplatz aufzugeben, durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden. Vor Eintritt des Verteidigungsfalles gilt Absatz 5 Satz 1 entsprechend.

Art. 12a Abs. 1 GG enthält eine Grundentscheidung für die Legitimität und Notwendigkeit einer militärischen Landesverteidigung. Danach kann eine Wehrpflicht eingeführt werden, es besteht jedoch keine Verpflichtung dazu. Die Wehrpflicht könnte also auch wieder abgeschafft und eine Berufsarmee eingeführt werden. Das Recht zur Kriegsdienstverweigerung ist im Kontext der Gewissensfreiheit zu sehen (siehe S. 34 f.). Der anerkannte Kriegsdienstverweigerer kann zu einem Ersatzdienst herangezogen werden, der sozusagen an die Stelle des Wehrdienstes tritt. Dabei ergibt sich aus Art. 12a Abs. 2 Satz 2 GG, dass auch kein unmittelbarer Funktionszusammenhang mit Aufgaben der Bundeswehr und des Bundesgrenzschutzes bestehen darf, das heißt der Kriegsdienstverweigerer darf nicht zu Tätigkeiten gezwungen werden, die letztlich doch zu einem Mitwirken beim Kriegsdienst führen können, wie etwa bei Tätigkeiten innerhalb der Bundeswehrverwaltung.

Dienst an der Waffe

Anzahl der zum Grundwehrdienst einberufenen Wehrpflichtigen



Von 68 270 Wehrpflichtigen wurden im Jahr 2008 einberufen

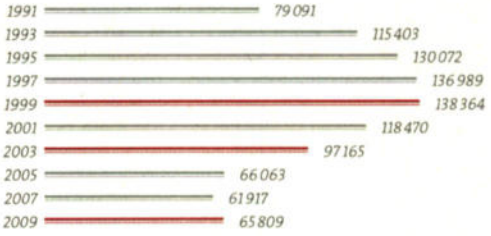
Dauer des Grundwehrdienstes in Monaten

01.04.1957 – 31.03.1962	12	01.10.1990 – 31.12.1995	12
01.04.1962 – 30.06.1962	15	01.01.1996 – 31.12.2001	10
01.07.1962 – 31.12.1972	18	seit 01.01.2002	9
01.01.1973 – 30.09.1990	15		

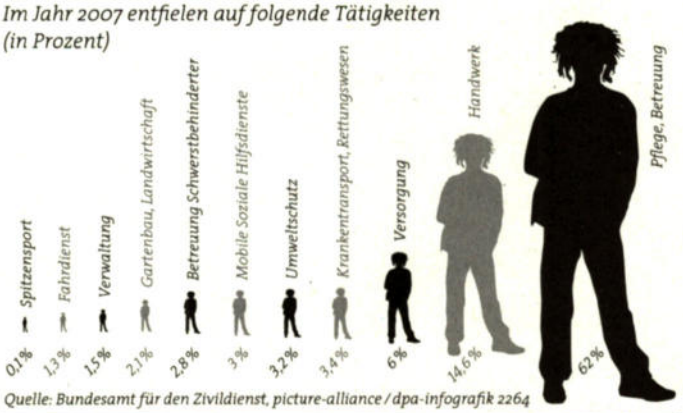
Quelle: Bundesministerium der Verteidigung, picture-alliance / dpa-infografik 3130

Der Zivilgesellschaft dienen

Zivildienstleistende im Jahresdurchschnitt



Im Jahr 2007 entfielen auf folgende Tätigkeiten (in Prozent)



Quelle: Bundesamt für den Zivildienst, picture-alliance / dpa-infografik 2264

Unverletzlichkeit der Wohnung

Artikel 13

(1) Die Wohnung ist unverletzlich.

(2) Durchsuchungen dürfen nur durch den Richter, bei Gefahr im Verzuge auch durch die in den Gesetzen vorgesehenen anderen Organe angeordnet und nur in der dort vorgeschriebenen Form durchgeführt werden.

(3) Begründen bestimmte Tatsachen den Verdacht, dass jemand eine durch Gesetz einzeln bestimmte besonders schwere Straftat begangen hat, so dürfen zur Verfolgung der Tat auf Grund richterlicher Anordnung technische Mittel zur akustischen Überwachung von Wohnungen, in denen der Beschuldigte sich vermutlich aufhält, eingesetzt werden, wenn die Erforschung des Sachverhalts auf andere Weise unverhältnismäßig erschwert oder aussichtslos wäre. Die Maßnahme ist zu befristen. Die Anordnung erfolgt durch einen mit drei Richtern besetzten Spruchkörper. Bei Gefahr im Verzuge kann sie auch durch einen einzelnen Richter getroffen werden.

(4) Zur Abwehr dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit, insbesondere einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr, dürfen technische Mittel zur Überwachung von Wohnungen nur auf Grund richterlicher Anordnung eingesetzt werden. Bei Gefahr im Verzuge kann die Maßnahme auch durch eine andere gesetzlich bestimmte Stelle angeordnet werden; eine richterliche Entscheidung ist unverzüglich nachzuholen.

(5) Sind technische Mittel ausschließlich zum Schutze der bei einem Einsatz in Wohnungen tätigen Personen vorgesehen, kann die Maßnahme durch eine gesetzlich bestimmte Stelle angeordnet werden. Eine anderweitige Verwertung der hierbei erlangten Erkenntnisse ist nur zum Zwecke der Strafverfolgung oder der Gefahrenabwehr und nur zulässig, wenn zuvor die Rechtmäßigkeit der Maßnahme richterlich festgestellt ist; bei Gefahr im Verzuge ist die richterliche Entscheidung unverzüglich nachzuholen.

(6) Die Bundesregierung unterrichtet den Bundestag jährlich über den nach Absatz 3 sowie über den im Zuständigkeitsbereich des Bundes nach Absatz 4 und, soweit richterlich überprüfungsbedürftig, nach Absatz 5 erfolgten Einsatz technischer Mittel. Ein vom Bundestag gewähltes Gremium übt auf der Grundlage dieses Berichts die parlamentarische Kontrolle aus. Die Länder gewährleisten eine gleichwertige parlamentarische Kontrolle.

(7) Eingriffe und Beschränkungen dürfen im übrigen nur zur Abwehr einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr für einzelne Personen, auf Grund eines Gesetzes auch zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, insbesondere zur Behebung der Raumnot, zur Bekämpfung von Seuchengefahr oder zum Schutze gefährdeter Jugendlicher vorgenommen werden.

Jeder Mensch hat das Bedürfnis, einen Ort zu haben, an den er sich ungestört zurückziehen und an dem er sich frei entfalten kann. In diesen eigenen „vier Wänden" soll der Mensch grundsätzlich frei von staatlichen Eingriffen sein. Dabei kommt es nicht darauf an, ob die Wohnung nun im Eigentum des Bewohners steht oder nicht. Entscheidend ist, dass sie nach dem Willen des Bewohners der Öffentlichkeit entzogen ist. Geschützt ist also nicht bloß die Wohnung, sondern auch beispielsweise ein Hotelzimmer, ein Zimmer im Studentenwohnheim, im Seniorenheim oder im Krankenhaus. Das Recht, in seiner Privatsphäre in Ruhe gelassen zu werden, hat einen sehr starken Bezug zur Menschenwürde. Die hohe Bedeutung dieses Grundrechts erklärt auch die hohen Schranken, die gegen Beeinträchtigungen des Grundrechts bestehen:

Durchsuchungen einer Wohnung stellen einen schweren Eingriff in die Privatsphäre des Betroffenen dar. Deshalb soll si-

Thomas Plassmann

Der Kernbereich privater Lebensgestaltung

Mathias Metzner

Zum Kernbereich privater Lebensgestaltung, der für staatliche Überwachungsmaßnahmen absolut tabu ist, gehört sicherlich nicht schon jeder Aufenthalt in der Wohnung, jede Tätigkeit in der Küche oder jede sonstige Verrichtung im Haushalt. Das Bundesverfassungsgericht hat den Kernbereich nicht abschließend definiert, es hat lediglich bestimmte Beispiele genannt: Dazu gehörten die Äußerung innerster Gefühle und die sexuelle Sphäre. Für das Bundesverfassungsgericht folgten der Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung und das Verbot, ihn anzutasten, unmittelbar aus der Menschenwürde.

Das eigentliche Problem beim Kernbereichsschutz besteht darin, dass bei den verschiedenen Überwachungsmaßnahmen zuerst alle Daten, also auch Intimes, erfasst werden, bevor der Staat beurteilen kann, ob diese Daten dem Kernbereich zugehören oder nicht.

Das hat verschiedene Folgen: Die Unantastbarkeit der Menschenwürde verbietet Eingriffe in den Kernbereich privater Lebensgestaltung. Wird dieser dennoch (versehentlich) verletzt (etwa indem bei einer Wohnraumüberwachung zufällig kernbereichsrelevante Äußerungen erfasst werden), ist die Überwachung unverzüglich zu unterbrechen. Aufgezeichnete Daten sind unverzüglich zu löschen.

Damit hat es jedoch nicht sein Bewenden. Besteht ein hohes Risiko, dass der Kernbereich verletzt werden könnte (wie bei der Wohnraumüberwachung), muss der Staat schon im Vorfeld Maßnahmen zum Schutz der innersten Persönlichkeitssphäre ergreifen. Dabei differenziert das Bundesverfassungsgericht allerdings. Wegen der besonderen Bedeutung der Unverletzlichkeit der Wohnung sind im Bereich von Artikel 13 GG die Anforderungen an den Schutz des Kernbereichs am höchsten. Daher sind Überwachungsmaßnahmen nur dann erlaubt, wenn zu erwarten ist, dass sich die bei der Ausforschung von Wohnraum greifbare Gefahr der Kernbereichsverletzung nicht verwirklicht. Dies muss der Gesetzgeber durch Gesetz regeln, eine Regelung durch Verordnung genügt nicht.

Auch bei Eingriffen in das Post- und Fernmeldegeheimnis (etwa wenn ein Telefon abgehört wird), kann es dazu kommen, dass Intimstes und damit kernbereichsrelevante Gesprächsinhalte aufgezeichnet werden. Schließlich hören die Beamten in aller Regel nicht direkt mit, sondern die Gespräche werden aufgezeichnet. Das Bundesverfassungsgericht hat hier nicht ganz so strenge Maßstäbe aufgestellt wie bei der Wohnraumüberwachung. Es genügt, wenn später die Aufzeichnung daraufhin abgehört wird, ob der intimste Bereich verletzt wurde und entsprechende Passagen gelöscht werden. Das Bundesverfassungsgericht hat dies letztlich damit begründet, dass der Mensch zur höchstpersönlichen Kommunikation nicht in gleicher Weise auf die Telekommunikation angewiesen ist wie auf die Wohnung. Mit anderen Worten: Eine (von Eingriffen ungestörte) Wohnung braucht jeder Mensch, ein Telefon aber nicht.

Ähnlich wie bei Art. 10 Abs. 1 GG ist der Kernbereichsschutz bei dem aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht abgeleiteten Grundrecht auf Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme ausgestaltet. Auch hier ist lediglich eine spätere Kontrolle notwendig.

chergestellt werden, dass dieser Eingriff durch eine unabhängige, neutrale Instanz bewertet wird. So sieht Art. 13 Abs. 2 GG vor, dass Durchsuchungen grundsätzlich nur durch einen Richter angeordnet werden dürfen. Der Richter hat also zu prüfen, ob die gesetzlich vorgeschriebenen Voraussetzungen einer Durchsuchung vorliegen. Er muss auch prüfen, ob nicht mit weniger einschneidenden Mitteln das erstrebte Ziel – etwa Beweismittel für die Verfolgung von Straftaten zu finden – erreicht werden kann. Er muss ferner dafür sorgen, dass nicht mehr oder weitergehend durchsucht wird als unbedingt erforderlich. Auch hier ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (siehe S. 15) strengstens zu beachten. In der Entscheidung, mit der er die Durchsuchung anordnet, muss der zuständige Richter deshalb genau angeben, was aufgefunden werden soll, um damit zu verhindern, dass die Durchsuchung zu unnötigen Erforschungen der Privatsphäre führt.

Der Schutz der Wohnung wird auch beeinträchtigt, wenn Vorgänge in der Wohnung überwacht werden. Dies kann durch technische Vorrichtungen wie etwa Kameras oder Mikrofone geschehen, wobei es keine Rolle spielt, ob diese Geräte von außen auf die Wohnung gerichtet oder in ihr installiert werden. Für solche Eingriffe stellen Art. 13 Abs. 3 bis 5 GG besonders hohe Anforderungen. Für den so genannten großen Lauschangriff zur Aufklärung von Straftaten sieht Art. 13 Abs. 3 GG vor, dass die Maßnahme nur zur Aufklärung besonders schwerer Straftaten, also etwa Mord, schwerer Raub oder Geiselnahme, zulässig ist. Auch darf der große Lauschangriff nur dann angeordnet werden, wenn der Sachverhalt ohne die akustische Wohnraumüberwachung gar nicht oder nur unter unverhältnismäßig großen Erschwernissen aufgeklärt werden könnte. Auch diese Maßnahme dürfen nur Richter anordnen, grundsätzlich ein mit drei Richtern besetzter Spruchkörper.

Weil aber das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung einen starken Bezug zur Menschenwürde aufweist, dürfen Maßnahmen wie der Lauschangriff selbst unter all diesen Voraussetzungen dann nicht stattfinden, wenn sie den Kernbereich privater Lebensgestaltung berühren. Das Bundesverfassungsgericht hat den Schutz des so genannten Kernbereichs unmittelbar aus der Menschenwürde abgeleitet. Da die Menschenwürde nicht, auch nicht durch anderweitiges Verfassungsrecht, eingeschränkt werden kann, ist jeder Eingriff in die Menschenwürde ausnahmslos verboten.

Eigentum, Erbrecht, Enteignung und Sozialisierung

Artikel 14

(1) Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet. Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt.

(2) Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.

(3) Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Sie darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt. Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen. Wegen der Höhe der Entschädigung steht im Streitfalle der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten offen.

Artikel 15

Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel können zum Zwecke der Vergesellschaftung durch ein Gesetz, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt, in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden. Für die Entschädigung gilt Artikel 14 Absatz 3 Satz 3 und 4 entsprechend.

Art. 14 Abs. 1 GG gewährleistet das Eigentum, die Vorschrift erläutert aber nicht, was mit Eigentum gemeint ist. Das ist zwar im Bürgerlichen Gesetzbuch geregelt. Die Verfassung hat aber ein eigenes Bild vom Eigentum, das weiter gefasst ist als das des einfachen Rechts. Eigentum im Sinne von Art. 14

picture-alliance / dpa / Bodo Marks

Eigentum ist sozialpflichtig – darauf berufen sich auch Künstler bei der Besetzung eines leerstehenden Hauses im Hamburger „Gängeviertel" 2009.

Abs. 1 GG sind alle vom Gesetzgeber gewährten konkreten vermögenswerten Rechte. Der grundgesetzliche Eigentumsschutz hängt also zuerst davon ab, dass überhaupt gesetzliche Regelungen bestehen. Die bestimmen nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG dann auch Inhalt und Schranken des Eigentums, das bedeutet: Sie regeln nicht nur, welche Rechtspositionen es geben kann, sondern auch, wie weit sie geschützt sind. Zu den vom Eigentumsgrundrecht geschützten Rechten gehören Forderungen (etwa gegen eine Bank auf Auszahlung eines Sparguthabens), das Eigentum im Sinne des Zivilrechts (also Eigentum an beweglichen Sachen und Grundeigentum), aber auch Ansprüche gegenüber dem Staat. Diese müssen allerdings auf nicht unerheblichen Eigenleistungen beruhen, wie beispielsweise der Anspruch auf Zahlung einer Rente aus der Sozialversicherung.

Dass es aber nach dem Grundgesetz nicht lediglich um den einseitigen Schutz des Eigentumsrechts geht, ergibt sich aus Art. 14 Abs. 2 GG: Das Eigentum ist sozialpflichtig. Das muss vor allem der Gesetzgeber berücksichtigen, wenn er regelt, was Eigentum ist und wie weit es geht. Konkret bedeutet dies, dass der Gesetzgeber etwa bei der Ausgestaltung des Mietrechts sowohl die Interessen der Eigentümer wie auch die Interessen der Mieter in einen gerechten Ausgleich bringen muss.

Art. 14 Abs. 3 GG sieht vor, dass Enteignungen nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig sind. Dies stellt jedoch die Eigentumsgarantie selbst nicht in Frage, da die Enteignung nur unter sehr eingeschränkten Bedingungen zulässig ist. Wesentlich ist dabei, dass eine Enteignung immer auch eine Entschädigung voraussetzt.

Nicht nur durch die Enteignung, auch im Sozialisierungsartikel 15 GG sieht das Grundgesetz die Entziehung von Eigentum vor. Mit ihr würden nicht wie bei der Enteignung nur bestimmte Eigentumspositionen im Einzelfall entzogen, sondern die genannten vergesellschaftungsfähigen Güter insgesamt, mit dem Ziel, sie in die Gemeinwirtschaft zu überführen. Dies bedeutet, dass die Güter nicht mehr zum privaten Gewinnstreben eingesetzt werden, sondern ihre Nutzung unmittelbar der Allgemeinheit zugute kommt, wobei auch hier eine Entschädigung vorgesehen ist.

Die Vorschrift hat wohl nur historische Bedeutung. Im parlamentarischen Rat hatte man sich früh verständigt, die hoch umstrittene Wirtschaftsordnung nicht im Grundgesetz festzuschreiben, sondern sie der Entwicklung der neuen Republik zu überlassen. Dort fiel schnell die Entscheidung für die soziale Marktwirtschaft. Artikel 15 ist nie angewendet worden.

Bildarchiv Pisarek / akg-images

Eine jüdische Familie muss um 1937 ihre Berliner Wohnung verlassen, um Zuflucht im Ausland zu suchen. Während der NS-Zeit wurde die Aufnahme durch andere Staaten für viele Verfolgte zur Überlebensfrage.

Ausbürgerung, Auslieferung

Artikel 16

(1) Die deutsche Staatsangehörigkeit darf nicht entzogen werden. Der Verlust der Staatsangehörigkeit darf nur auf Grund eines Gesetzes und gegen den Willen des Betroffenen nur dann eintreten, wenn der Betroffene dadurch nicht staatenlos wird.

(2) Kein Deutscher darf an das Ausland ausgeliefert werden. Durch Gesetz kann eine abweichende Regelung für Auslieferungen an einen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder an einen internationalen Gerichtshof getroffen werden, soweit rechtsstaatliche Grundsätze gewahrt sind.

Art. 16 Abs. 1 GG schützt deutsche Bürgerinnen und Bürger vor dem Verlust der Staatsangehörigkeit. Unzulässig ist eine Entziehung der Staatsangehörigkeit, das heißt eine Ausbürgerung aus Gründen, die die Betroffenen nicht in zumutbarer Weise vermeiden können. Hierzu gehört insbesondere die Entziehung aufgrund einer politischen Anschauung, die in der Zeit des Nationalsozialismus massenhaft erfolgte. Es wird allerdings zwischen Entziehung und Verlust der Staatsangehörigkeit unterschieden. Mit Verlust sind die Fälle gemeint, in denen die Betroffenen durch ein in zumutbarer Weise vermeidbares Verhalten die Staatsangehörigkeit verlieren, etwa indem sie eine neue Staatsangehörigkeit annehmen.

Einschränkungen des Auslieferungsverbots im Absatz 2 sind aufgrund des im Jahre 2000 neu eingefügten Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG auf gesetzlicher Grundlage nur dann zulässig, wenn das Auslieferungsgesuch von Seiten anderer Mitgliedstaaten der EU oder von internationalen Gerichtshöfen kommt, die sich zur Wahrung rechtsstaatlicher Grundsätze verpflichtet haben.

Asylgrundrecht

Asylrecht, früher auch als „Freistättenrecht" bezeichnet, bedeutet das Recht, an einem Ort – dem Asyl – frei von Verfolgung zu sein. Der Schutz vor politischer Verfolgung besteht somit vorrangig darin, dass der Asylberechtigte nicht an den Staat, der ihn verfolgt, ausgeliefert wird, sondern im Aufnahmestaat bleiben darf. Das Asylgrundrecht gewährt also einen Anspruch auf Aufnahme im Bundesgebiet. Es richtet sich an politisch verfolgte Ausländer, und es erlaubt ihnen die Einreise und den Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland.

Dem Asylgrundrecht liegt die Überzeugung zugrunde, dass kein Staat das Recht hat, Leib, Leben oder die persönliche Freiheit eines Menschen aus Gründen zu verletzen, die in seiner politischen oder religiösen Überzeugung oder sonstigen, für ihn unverfügbaren Merkmalen (also etwa der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Bevölkerungsgruppe) liegen. Das Asylrecht wurde in den Grundrechtskatalog aufgenommen, weil viele, die in der Zeit des nationalsozialistischen Regimes rassistisch oder politisch verfolgt wurden, nur hatten überleben können, indem sie Zuflucht im Ausland fanden, während anderen solcher Schutz nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten gewährt wurde. Beide Erfahrungen führten dazu, dass der Parlamentarische Rat das Asylrecht ohne weitere Diskussionen unumschränkt festschrieb. Das Asylrecht soll also einem politisch Verfolgten wirksamen Schutz vor Verfolgung bieten. Diese Grundidee hat Folgen für das Asylverfahren. Wäre es nämlich so konzipiert, dass der Asylsuchende erst einreisen dürfte, wenn er nachgewiesen hat, dass er verfolgt wird, würde ihn das bis zur endgültigen Entscheidung (die oft viel Zeit in Anspruch nimmt) schutzlos lassen. Er wäre so lange weiterhin der Verfolgung in seinem Heimatstaat ausgeliefert.

Damit ist die grundsätzliche Struktur des Verfahrens, in dem über das Asylgesuch entschieden wird, vorgegeben: Der Staat prüft, ob der Asylsuchende tatsächlich vor Verfolgung aus seinem Heimatstaat geflohen ist. Dieser muss dabei mitwirken, seine Asylberechtigung nachweisen muss er aber nicht. Solange das Verfahren dauert, darf er nicht an der Grenze abgewiesen werden oder in seinen Heimatstaat abgeschoben werden. Stellt ein Asylsuchender bei seiner Einreise einen Asylantrag, ist ihm daher grundsätzlich die Einreise zur Durchführung des Asylverfahrens zu gestatten. Er darf nicht deshalb an der Grenze abgewiesen werden, weil ihm das für einen Ausländer erforderliche Visum fehlt oder weil sonstige Regelungen des Ausländerrechts seiner Einreise entgegenstehen.

Diese unmittelbar aus dem Grundrecht folgenden Maßgaben machen aber auch die Schwierigkeiten bei der Gewährleistung des Asylrechts deutlich: Das ansonsten für Einreise und Aufenthalt maßgebliche Ausländerrecht verbietet demgegenüber einen ungehinderten Zuzug in das Bundesgebiet und macht – jedenfalls im Grundsatz – jede Einreise eines Ausländers von einer vorherigen Erlaubnis abhängig. Das Asylgrundrecht mit seiner ganz anders gelagerten Gewährleistung sieht jedoch den eben beschriebenen, umgekehrten Mechanismus vor.

Dieses rechtliche Verfahren geriet zu Beginn der 1990er Jahre unter Druck. Unter anderem das Ende des Ost-West-Konflikts hatte offenere Grenzen, aber nicht die erhoffte „Friedensdividende" bewirkt. Auch führten innerstaatliche Konflikte in manchen Ländern zu instabilen Verhältnissen. Diese Entwicklungen brachten es unter anderem mit sich, dass die Einreise von Ausländern stark zunahm. Viele hatten Armut, mangelnde Verdienstmöglichkeiten und fehlende Sicherheit bewogen, das eigene Land zu verlassen, und sie beriefen sich auf das Asylgrundrecht, um Aufnahme zu finden. Aus Angst vor Überforderung der sozialen Sicherungssysteme wurden Forderungen nach einer Änderung des Asylrechts laut. Im Grundgesetz lautete das Asylgrundrecht in seiner ursprünglichen Fassung in Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG knapp: „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht." Damit war das Grundrecht vorbehaltlos garantiert, es konnte nicht durch ein einfaches Gesetz eingeschränkt werden.

Dies änderte sich nun durch den so genannten Asylkompromiss vom 6. Dezember 1992. Der Gesetzgeber schränkte mit der für Verfassungsänderungen notwendigen Zweidrittel-Mehrheit das Grundrecht ein. Heute lautet die Vorschrift wie folgt:

Artikel 16a

(1) Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.

(2) Auf Absatz 1 kann sich nicht berufen, wer aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften oder aus einem anderen Drittstaat einreist, in dem die Anwendung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sichergestellt ist. Die Staaten außerhalb der Europäischen Gemeinschaften, auf die die Voraussetzungen des Satzes 1 zutreffen, werden durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, bestimmt. In den Fällen des Satzes 1 können aufenthaltsbeendende Maßnahmen unabhängig von einem hiergegen eingelegten Rechtsbehelf vollzogen werden.

(3) Durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können Staaten bestimmt werden, bei denen auf Grund der Rechtslage, der Rechtsanwendung und der allgemeinen politischen Verhältnisse gewährleistet erscheint, dass dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet. Es wird vermutet, dass ein Ausländer aus einem solchen Staat nicht verfolgt wird, solange er nicht Tatsachen vorträgt, die die Annahme begründen, dass er entgegen dieser Vermutung politisch verfolgt wird.

(4) Die Vollziehung aufenthaltsbeendender Maßnahmen wird in den Fällen des Absatzes 3 und in anderen Fällen, die offensichtlich unbegründet sind oder als offensichtlich unbegründet gelten, durch das Gericht nur ausgesetzt, wenn ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Maßnahme bestehen; der Prüfungsumfang kann eingeschränkt werden und verspätetes Vorbringen unberücksichtigt bleiben. Das Nähere ist durch Gesetz zu bestimmen.

(5) Die Absätze 1 bis 4 stehen völkerrechtlichen Verträgen von Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften untereinander und mit dritten Staaten nicht entgegen, die unter Beachtung der Verpflichtungen aus dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, deren Anwendung in den Vertragsstaaten sichergestellt sein muss, Zuständigkeitsregelungen für die Prüfung von Asylbegehren einschließlich der gegenseitigen Anerkennung von Asylentscheidungen treffen.

Einschränkungen des Asylgrundrechts ergeben sich nun aus der Regelung über die so genannten sicheren Drittstaaten (Art. 16a Abs. 2 GG). Einreisende aus solchen Staaten können sich grundsätzlich nicht auf das Asylgrundrecht berufen. Als sichere Drittstaaten gelten die Mitgliedstaaten der EU und andere Staaten, in denen die Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention sichergestellt ist. Auf welche Staaten dies zutrifft, entscheidet der Gesetzgeber.

Eine weitere Regelung betrifft Asylsuchende aus so genannten verfolgungsfreien Herkunftsstaaten (Art. 16a Abs. 3 GG). Auch hier ist der Gesetzgeber wieder berufen, durch Gesetz zu entscheiden, auf welche Staaten diese Regelung Anwendung finden soll.

Von Anfang an hatten Gegner der Verfassungsänderung kritisiert, dass mit ihr das Grundrecht faktisch seinen Wert verloren habe. Da die Bundesrepublik von „sicheren Drittstaaten" umgeben ist, kann eine Berufung auf das Asylgrundrecht jedenfalls bei einer Einreise auf dem Landweg nicht mehr geltend gemacht werden. Inzwischen stellt sich die Frage, ob die dem Asylkompromiss zu Grunde liegenden Annahmen nicht teilweise widerlegt sind. Nachdem nach Ansicht einzelner deutscher Gerichte, auch des Bundesverfassungsgerichts, Asylsuchende zum Beispiel in Griechenland nicht den Schutz bekamen, von dem Artikel 16a ausgeht, halten Kritiker die Drittstaatenregelung für zu weitgehend.

ullstein bild – dpa

Protest gegen die Änderung des Asylrechts in Bonn im November 1992

Jan Tomaschoff / CCC

Entwertung eines Grundrechts

[...] Um das Asylrecht ist in Deutschland zwanzig Jahre erbittert und zunehmend hysterisch gestritten worden, ebenso lange und ebenso hysterisch wurde jedes Gespräch über gesetzliche Regeln für die Zuwanderung verweigert. Der Debatte über das „Einwanderungsland" Bundesrepublik ist so lange ausgewichen worden, bis sie ohne Polizeischutz kaum noch geführt werden konnte. Stattdessen wurde Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG mit allen Sorgen belastet, die den Deutschen damals auf den Schultern drückten – die Angst vor Überfremdung, die Wohnungsnot, die Angst vor der explosiven Lage im östlichen Europa, die Finanzdefizite der öffentlichen Haushalte. Sein Zusammenbruch war also abzusehen [...].

Ehe die Flüchtlingsheime in Flammen aufgingen, hatte bereits die Sprache der deutschen Politiker und Medien Feuer gefangen. Der Begriff „Asylbewerber" wurde Fremdwort, eingedeutscht wurde der „Asylant", aus dem Flüchtling wurde der „Wirtschaftsflüchtling", der Gebrauch des Grundrechts wurde als sein Missbrauch diffamiert. Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates hatten das Grundrecht auf Asyl als Grundrecht auf Barmherzigkeit gewollt, aber schon 1989 hatte ausgerechnet eine christliche Wochenzeitung die Schöpfer des Grundgesetzes in einem Aufmacher eines Besseren belehrt: „Auch Humanität muss ihre Grenzen haben." Kaum verging ein Tag, an dem die Zeitungen nicht auf der ersten Seite die Parole „Das Boot ist voll" ausriefen, mit der ein Politiker sich dem Publikum als Masseur der Volksseele empfahl, und im Lokalteil eine knappe Meldung über einen Brandanschlag auf ein Flüchtlingsheim druckte, in dem die Justiz übrigens jahrelang in aller Regel keinen Mordversuch erkennen konnte.

Als das politische Klima in Deutschland vollständig vergiftet war, kaum ein Bürgermeister noch von „Menschen" zu sprechen wagte, wenn er Flüchtlinge meinte, als kein an die Vernunft appellierender Politiker sich noch seiner Wähler und kein in Deutschland lebender Ausländer noch seines Lebens sicher war, da war das Grundrecht auf Asyl am 26. Mai 1993 vom Bundestag zerschlagen worden. Zum ersten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik wurde damit ein Grundrecht de facto beseitigt.

Es wurde nicht abgeschafft, nur seine Inanspruchnahme so gut wie unmöglich gemacht. Seine Trümmer füllen seitdem Art. 16 a GG, fünf Absätze, die einen sehr einfachen Sachverhalt sehr kompliziert umschreiben: Politisch Verfolgte genießen Asylrecht – sofern sie es nicht gerade in Deutschland begehren. Alle Nachbarstaaten Deutschlands wurden zu „sicheren Drittstaaten" erklärt. Wer über eines dieser Länder einreist, gilt seitdem nicht mehr als politisch verfolgt. Reist er auf dem Luftweg ein, gilt er ebenfalls als nicht politisch verfolgt, wenn er aus einem – von der Bundesrepublik als solchen bestimmten – „sicheren Herkunftsland" kommt oder keine Papiere vorweisen kann. In diesem Fall wird er in einem Lager des Flughafen-Transitbereichs interniert, sein Rechtsschutz ist auf ein Minimum verkürzt, seine schnelle Ausweisung die Regel.

Keine Fraktion und kein Richter hat beim Bundesverfassungsgericht eine Normenkontrolle zum neuen Asylrecht beantragt. Nur ein paar Anwälte betroffener Flüchtlinge haben damals Verfassungsbeschwerden eingelegt und gerügt, die Zertrümmerung des Asylrechts verletze die Menschenwürdegarantie des Grundgesetzes (sog. verfassungswidriges Verfassungsrecht). Aber ihre Hoffnung, die Karlsruher Richter würden das Grundrecht wiederbeleben, wurde enttäuscht. Am 14. Mai 1996 hat das Bundesverfassungsgericht ihm vielmehr den Totenschein ausgestellt. Das Grundrecht auf Asyl, hieß es in der Entscheidung des zweiten Senats, „steht zur Disposition des verfassungsändernden Gesetzgebers", dieser sei „nicht gehindert, das Asylrecht als solches aufzuheben".

Christian Bommarius, Das Grundgesetz. Eine Biographie, Berlin 2009, Seite 251 f.

Petitionsrecht

Artikel 17

Jedermann hat das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden.

Das Petitionsrecht gibt jedem die Möglichkeit, sich auch außerhalb von förmlichen Verwaltungsverfahren oder von Rechtsmittelverfahren an den Staat zu wenden. Petitionen können zum einen an die Parlamente, also den Bundestag und den Landtag gerichtet werden. Zum anderen können sich interessierte Personen mit ihren Anliegen an alle Stellen und Behörden öffentlich-rechtlicher Einrichtungen wenden, die für die betreffenden Belange zuständig sind.

Eine Petition ist ein gegenüber staatlichen Stellen geäußerter Wunsch nach einem bestimmten Tun oder Unterlassen. Von ihr zu unterscheiden sind solche Anträge und Beschwerden, mit denen ein Rechtsanspruch geltend gemacht werden soll. Hierfür steht der Rechtsweg nach Art. 19 Abs. 4 GG offen. Ebenso unterschiedlich ist auch das, was sich jeweils erreichen lässt: Auf dem Rechtsweg kann man das durchsetzen, worauf man einen Anspruch hat. Mit dem Petitionsrecht erhält man lediglich das Recht, dass der Petitionsempfänger die Petition zur Kenntnis nimmt, sie sachlich prüft und dies dem Petenten mitteilt.

picture-alliance / ZB / Jens Büttner

Mit einem Trauermarsch begleiten Musiker der von Personalabbau bedrohten Schweriner Staatskapelle 1999 ihre Petition an den Landtagspräsidenten.

Justizgrundrechte

Artikel 19

(1) Soweit nach diesem Grundgesetz ein Grundrecht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden kann, muss das Gesetz allgemein und nicht nur für den Einzelfall gelten. Außerdem muss das Gesetz das Grundrecht unter Angabe des Artikels nennen.

(2) In keinem Falle darf ein Grundrecht in seinem Wesensgehalt angetastet werden.

(3) Die Grundrechte gelten auch für inländische juristische Personen, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind.

(4) Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen. Soweit eine andere Zuständigkeit nicht begründet ist, ist der ordentliche Rechtsweg gegeben. Artikel 10 Abs. 2 Satz 2 bleibt unberührt.

Rechtsweggarantie

Bislang wurde der Inhalt der einzelnen Grundrechte erläutert, wobei immer die Funktion der Grundrechte als Abwehrrechte im Vordergrund stand. Die Grundrechte sollen also die Bürgerinnen und Bürger vor bestimmten Zugriffen des Staates schützen, sie räumen ihnen Freiheitsrechte ein. Was aber, wenn sich der Staat nicht daran hält, wenn also beispielsweise eine Demonstration aufgelöst wird, ohne dass ein Grund dafür besteht oder wenn ein Kind gegen den Willen der Eltern vom Jugendamt aus der Familie herausgenommen wird? In den materiellen Grundrechten selbst ist dazu nichts ausgeführt. Hier greift Art. 19 Abs. 4 GG ein:

Die Rechtsweggarantie ist in Abgrenzung zu den materiellen Grundrechten, die ein bestimmtes Niveau der Freiheit und Gleichheit sichern sollen, ein so genanntes prozessuales oder Verfahrensgrundrecht. Es sichert die Durchsetzung der materiellen Grundrechte (aber auch des einfachen Rechts) und den Schutz gegen Verletzungen dieser Grundrechte in einem gerichtlichen Verfahren. Dabei schützt das Grundrecht nur vor Eingriffen der Exekutive, also der Behörden. Es stehen also immer Behördenentscheidungen auf dem Prüfstand. Diese werden von den Gerichten vollständig im Hinblick auf ihre materielle Richtigkeit überprüft.

Gesetze der Parlamente sind von Art. 19 Abs. 4 GG dagegen nach herrschender Ansicht nicht erfasst. Was aber, wenn nicht die Entscheidung der Behörde „falsch" ist, sondern schon das zugrunde liegende Gesetz gegen Grundrechte verstößt? Die Beschränkung des Art. 19 Abs. 4 GG auf Entscheidungen der Exekutive, also der Verwaltung, bedeutet keineswegs, dass kein Rechtsschutz gegen die Gesetze gegeben ist, auf deren Grundlage die Verwaltungsentscheidung ergangen ist. Hier sind zum einen die Gerichte befugt, eine Normenkontrolle nach Art. 100 Abs. 1 GG herbeizuführen, indem sie das Gesetz dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung vorlegen. Geschieht auch dies nicht, können die Bürgerinnen und Bürger (nach der Erschöpfung des Rechtswegs) auf dem Wege der Verfassungsbeschwerde geltend machen, dass das Gesetz (und die auf seiner Grundlage ergangene Entscheidung) mit den Grundrechten nicht in Einklang steht. Denn es steht nur den Verfassungsgerichten zu, vom Parlament erlassene Gesetze zu überprüfen und zu verwerfen.

Da Art. 19 Abs. 4 GG nur den Rechtsschutz gegen die Verletzung der Rechte des Einzelnen durch die öffentliche Gewalt gewährleistet, ist die Möglichkeit, vor den Zivilgerichten Rechtsschutz etwa gegen Verletzungshandlungen Privater zu erlangen, von diesem Grundrecht nicht erfasst. Hier greift der aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitete allgemeine Justizgewährungsanspruch, der einen wirkungsvollen Rechtsschutz in bürgerlich-rechtlichen Streitigkeiten erfordert.

Gudula Geuther

Grundrechte in anderen Verfassungen

Dem Grundrechtsverständnis der DDR lag eine eigene Vorstellung des Verhältnisses von Mensch und Staat zugrunde. Durch den Föderalismus und die Einbindung in Europarat, EU und UNO können in Deutschland heute unterschiedliche Rechteordnungen wirksam werden.

Bürgerrechte in der DDR

Mathias Metzner

Auch die verschiedenen DDR-Verfassungen enthielten Aussagen über Bürgerrechte. Insbesondere in der DDR-Verfassung von 1949 waren unter dem Kapitel Bürgerrechte eine Vielzahl von Rechten genannt, die in ihren Formulierungen den Grundrechten des Grundgesetzes teilweise sehr ähnelten. Allerdings haben die Bürgerrechte in der DDR kaum die Bedeutung erlangt, die die Grundrechte in der Bundesrepublik Deutschland gewannen. Besonders greifbar wird dies dadurch, dass in der DDR-Verfassung selbst keine Mechanismen vorgegeben waren, die eine Durchsetzung der Bürgerrechte als Freiheitsrechte gegenüber dem Staat garantiert hätten. Die DDR-Verfassung ging vom Prinzip der Gewalteneinheit aus, eine Gewaltenteilung wurde als „bürgerlich" abgelehnt. Eine von der Regierung unabhängige „dritte Gewalt" war nicht vorgesehen, vielmehr diente die Rechtspflege durch die Gerichte der Lösung der Aufgaben der sozialistischen Staatsmacht bei der Gestaltung der sozialistischen Gesellschaft. Daher waren eine unabhängige Verfassungsgerichtsbarkeit und eine Verwaltungsgerichtsbarkeit von der DDR-Verfassung bewusst nicht vorgesehen. Bei Zweifeln an der Verfassungsmäßigkeit von Rechtsvorschriften entschied die Volkskammer. Das Oberste Gericht der DDR nahm zwar die Aufgabe der Rechtspflege wahr, war aber der Volkskammer verantwortlich und rechenschaftspflichtig.

Der Grund dafür lag in der gänzlich unterschiedlichen Vorstellung des Verhältnisses von Mensch und Staat, von der die DDR-Verfassung ausging. Zwar kam den Grundrechten auch nach dieser Verfassung ein Vorrang zu, wobei bereits bemerkenswert ist, dass in ihr mit den Grundrechten immer auch zugleich die Grundpflichten der Bürgerinnen und Bürger genannt wurden (was dem Grundgesetz – mit Ausnahme der elterlichen Pflichten – fremd ist). Allerdings war die Begründung für die Vorrangstellung der Grundrechte eine andere als die des Grundgesetzes, das die Grundrechte auf die Würde des Menschen zurückführt. Dem Grundgesetz und den darin enthaltenen Menschenrechtsgarantien liegt die Vorstellung zugrunde, dass der Staat um des Menschen willen da ist und nicht umgekehrt. Demgegenüber kamen in der DDR-Verfassung den Regelungen über die Grundrechte und die Grundpflichten deshalb eine besondere, hervorgehobene Stellung zu, weil damit den Bürgerinnen und Bürgern die von ihnen zu erbringende Aufgabe, nämlich der Aufbau der sozialistischen und kommunistischen Gesellschaft, verdeutlicht werden sollte. Dies macht insbesondere der Wortlaut der Präambel deutlich:

Der DDR-Staatsratsvorsitzende Walter Ulbricht wirbt im März 1968 auf einer Großveranstaltung in Halle um Zustimmung für die neue sozialistische Verfassung.

picture-alliance / dpa

Die Übernahme des Grundgesetzes aus ostdeutscher Sicht

picture-alliance / dpa

Die Malerin und Bürgerrechtlerin Bärbel Bohley im Oktober 1989

Der Kampf Bärbel Bohleys und ihrer Mitstreiter in der ostdeutschen Bürgerrevolution vom Herbst 1989 galt Idealen, die im Grundgesetz einen hohen Rang einnahmen: Freiheit des Bürgers von Bevormundung und Unterdrückung durch den Staat, Menschenwürde, Meinungsfreiheit und Rechtsstaatlichkeit. Dennoch hießen viele Bürgerrechtler, allen voran Bärbel Bohley, die Wiedervereinigung und den Beitritt der ostdeutschen Länder zum Grundgesetz 1990 nicht willkommen. Sie empfanden sich als Bürger ihres Staates und forderten als solche politische Mitspracherechte ein. Nicht die Unzufriedenheit mit ihren persönlichen Lebensumständen, sondern der Wille zur politischen Umgestaltung ihres Gemeinwesens hatte sie zum Protest getrieben – und dieses Gemeinwesen hieß für sie DDR, nicht Bundesrepublik.

Das politische System, das sich Bärbel Bohley dabei vorstellte, war im Grundgesetz nicht vorgesehen. Sie wünschte sich einen Staat, der unmittelbar auf dem Engagement des mündigen Bürgers aufbaut. Den Parteien als Vermittlern zwischen Bürgern und Staat stand sie äußerst misstrauisch gegenüber: An ihrer Stelle sollten offene Bürgerbewegungen treten, in denen politische Vorhaben und Probleme von allen Betroffenen angepackt werden können.

[...] Im September 1989 verfasste Bärbel Bohley zusammen mit dem Mikrobiologen Jens Reich, dem Rechtsanwalt Rolf Henrich und anderen den Aufruf „Die Zeit ist reif", in dem der gesellschaftliche Wandel in der DDR angesichts der massenhaften Flucht ihrer Bürger leidenschaftlich beschworen wurde. Aus dieser Gruppe ging das „Neue Forum" hervor, zu dem sich bald über 200 000 Menschen im ganzen Land bekannten. Der Erfolg des Neuen Forums schien die politischen Vorstellungen Bohleys und ihrer Mitstreiter zu bestätigen: Bürger nehmen ihr politisches Schicksal in die Hand und brauchen dafür weder Parteien noch Bürokratie.

Der Fall der Mauer am 9. November 1989 machte dieser Illusion bald ein Ende. Das Volk, dessen Stunde nun geschlagen hatte, schien sich aus Sicht der Bürgerrechtler nicht für die Umgestaltung der DDR zu interessieren. Der Drang zur Wiedervereinigung schob all ihre Hoffnungen zur Seite. Bärbel Bohleys Kritik an dieser „zweiten Wende" verhallte ungehört. [...]

Stephan Detjen (Hg.), In bester Verfassung?! 50 Jahre Grundgesetz, Köln 1999, Seite 166 f.

[...] Wer wie wir Ostdeutschen nicht in die politische Welt des Grundgesetzes hineingewachsen oder gar -geboren wurde, muss sich erst an sie gewöhnen. In der alten Fassung enthielt die Präambel noch einen verbindlichen Wegweiser: „die Einheit und Freiheit Deutschlands" galt es zu vollenden. Als die DDR aufgrund der von ihr betriebenen Politik am Ende war, spielte dies eine ganz erhebliche Rolle. Die auch vom Bundesverfassungsgericht nachdrücklich bestätigte Verantwortung der Bonner Politik für alle Deutschen verlieh der Revolution in der DDR eine ganz eigene Dynamik. Viele aus den Kreisen der Bürgerrechtler sahen dies damals anders. Einige bedauerten, wie wenig Bindungen die Menschen in der DDR an ihren Staat hatten – und auch gar nicht haben mussten, weil ein anderer Staat, die Bundesrepublik, sich ihnen gegenüber in der Verantwortung zeigte. Das Grundgesetz spielte deshalb eine nicht zu überschätzende Rolle im Transformationsprozess der Jahre 1989 und 1990.

[...] In der DDR waren wir mit einem ganz anderen Verfassungsverständnis konfrontiert. Die Verfassung war Ausdruck der marxistisch-leninistischen Ideologie. Sie hatte laut ihrer letzten Fassung von 1974 eine klare Zielbestimmung: In „Übereinstimmung mit den Prozessen der geschichtlichen Entwicklung unserer Epoche" war „das Volk der Deutschen Demokratischen Republik" dabei, die „entwickelte sozialistische Gesellschaft" zu gestalten. Das Volk kam ansonsten in der Verfassung nicht mehr vor, jedenfalls nicht an den entscheidenden Stellen. „Alle politische Macht in der Deutschen Demokratischen Republik wird von den Werktätigen in Stadt und Land ausgeübt", heißt es vielmehr – ein wichtiger Unterschied zu dem entsprechenden Satz im Grundgesetz: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus." Diese Formulierung war übrigens noch in der ersten DDR-Verfassung von 1949 enthalten.

[...] Die DDR war ein Trainingslager für die moderne Form der Untertanen. Wir beginnen erst zu begreifen, wie tief diese Entwöhnung vom mündigen Bürger in uns sitzt und wie anstrengend und manchmal auch schmerzhaft der Abschied davon ist. Zu der Entmündigung gehört die Reduktion der eigenen Wahrnehmung auf das, was der Obrigkeit genehm oder gerade noch tragbar erschien. Dieser Verlust der Fähigkeit zur eigenständigen Erkenntnis offenbart sich dann auch in der gebrochenen Rückschau auf das Leben in Unfreiheit: Der Staat, der uns bevormundete, kümmerte sich wenigstens um uns. Dass wir mit ihm zugrunde gegangen wären, hätten wir uns nicht wenigstens in den Monaten der friedlichen Revolution von seiner „Fürsorge" verabschiedet, dies sehen viele von uns heute immer weniger.

Wer in der DDR-Verfassung in ihrer letzten Fassung von 1974 blättert, wird feststellen, dass das dichte Netz aus Lügen, das Diktaturen zu weben verstehen, einen Staat suggerierte, der sich in seiner Verpflichtung auf die Menschenrechte sehen lassen konnte. [...] Tatsächlich steht in dieser Verfassung auch, dass das „Post- und Fernmeldegeheimnis unverletzbar" ist und nur auf gesetzlicher Grundlage eingeschränkt werden kann. Für die umfassende Überwachung des Postverkehrs und der Telefongespräche gab es diese gesetzliche Grundlage zu keiner Zeit – den Stasi-Minister Mielke und seine Mannen interessierte die Verfassung offensichtlich wenig. Bei der Textlektüre aber konnte man den Eindruck gewinnen, die DDR habe mit den modernen Demokratien vieles gemein. [...]

Joachim Gauck, „Verfassungsverständnis in Ostdeutschland", in Stephan Detjen (Hg.), In bester Verfassung?! 50 Jahre Grundgesetz, Köln 1999, Seite 214 f.

ullstein bild – Teutopress

Joachim Gauck, bis 2000 Bundesbeauftragter für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR, im Oktober 2009

„In Fortsetzung der revolutionären Tradition der deutschen Arbeiterklasse und gestützt auf die Befreiung vom Faschismus hat das Volk der Deutschen Demokratischen Republik in Übereinstimmung mit den Prozessen der geschichtlichen Entwicklung unserer Epoche sein Recht auf sozial-ökonomische, staatliche und nationale Selbstbestimmung verwirklicht und gestaltet die entwickelte sozialistische Gesellschaft.

Erfüllt von dem Willen, seine Geschicke frei zu bestimmen, unbeirrt auch weiter den Weg des Sozialismus und Kommunismus, des Friedens, der Demokratie und der Völkerfreundschaft zu gehen, hat sich das Volk der Deutschen Demokratischen Republik diese sozialistische Verfassung gegeben."

Die Grundrechte dienten also nicht der Verwirklichung des Individuums, sondern der Verwirklichung des Kommunismus; die freie Entfaltung des Einzelnen war allein zu diesem kollektiven Zweck vorgesehen. Letztlich wurden die Grundrechte damit instrumentalisiert, um die Gesellschaft auf ihrem „Weg des Sozialismus und des Kommunismus" zu entwickeln, und sie dienten nicht als Abwehrrechte des Einzelnen gegen den Staat.

Dass es den Gestaltern der DDR-Verfassung bzw. der darin enthaltenen Bürgerrechte nicht darauf ankam, die Bedeutung des Individuums oder das Bestehen vorstaatlicher und unabänderlicher Rechte hervorzuheben, sondern vorrangig die Bedeutung des Sozialismus und des Kommunismus, zu dessen Verwirklichung der Einzelne die Grundrechte wahrnehmen kann, ergibt sich anschaulich aus den nachfolgenden Textauszügen der DDR-Verfassung vom 6. April 1968 in der Fassung vom 14. Oktober 1974:

Art. 19 Abs. 3 DDR-Verfassung
Frei von Ausbeutung, Unterdrückung und wirtschaftlicher Abhängigkeit hat jeder Bürger gleiche Rechte und vielfältige Möglichkeiten, seine Fähigkeiten in vollem Umfang zu entwickeln und seine Kräfte aus freiem Entschluss zum Wohle der Gesellschaft und zu seinem eigenen Nutzen in der sozialistischen Gemeinschaft ungehindert zu entfalten. So verwirklicht er Freiheit und Würde seiner Persönlichkeit. Die Beziehungen der Bürger werden durch gegenseitige Achtung und Hilfe, durch die Grundsätze sozialistischer Moral geprägt.

Art. 20 Abs. 3 DDR-Verfassung
Die Jugend wird in ihrer gesellschaftlichen und beruflichen Entwicklung besonders gefördert. Sie hat alle Möglichkeiten, an der Entwicklung der sozialistischen Gesellschaftsordnung verantwortungsbewusst teilzunehmen.

Artikel 29 DDR-Verfassung
Die Bürger der Deutschen Demokratischen Republik haben das Recht auf Vereinigung, um durch gemeinsames Handeln in politischen Parteien, gesellschaftlichen Organisationen, Vereinigungen und Kollektiven ihre Interessen in Übereinstimmung mit den Grundsätzen und Zielen der Verfassung zu verwirklichen.

Grundrechte in Landesverfassungen

Gudula Geuther

Fast alle Landesverfassungen haben einen eigenen Grundrechtskatalog. In vier Ländern – Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen – erklärt die Landesverfassung die Grundrechte und staatsbürgerlichen Rechte des Grundgesetzes zum Bestandteil der Verfassung. Außerdem haben alle Länder ein Landesverfassungsgericht (wenn auch nicht immer mit der Möglichkeit, Verfassungsbeschwerde oder etwas Vergleichbares zu erheben). Bundesrecht bricht Landesrecht, deshalb hat es für den Einzelnen keine Auswirkungen, wenn Landesverfassungen bestimmte Grundrechte nicht oder zumindest nicht in dem Ausmaß vorsehen wie das Grundgesetz. Die Länder können aber weitergehen, indem sie bestimmte Rechte zusätzlich festschreiben, etwa in Bayern den Zugang zu Seen. Das gilt vor allem dann, wenn der Fall, um den es geht, von Landesrecht bestimmt wird. In jedem Fall aber können und müssen auch landesrechtliche Vorschriften am Grundgesetz gemessen werden.

Grund- und Menschenrechtsschutz in Europa

Die Grundrechte des Grundgesetzes sind nicht die einzigen, auf die sich Menschen in Deutschland berufen können. Der Gesetzgeber, jede Behörde und jedes Gericht muss auch die Europäische Menschenrechtskonvention beachten und häufig auch die Grundrechte, die in der Europäischen Union gelten. Die Gründe für die Geltung der Menschenrechtskonvention und der Europäischen Grundrechte sind unterschiedlich. Trotzdem haben Menschenrechtskonvention und europäische Grundrechte vieles gemeinsam: Beide sind eine Folge der Einbindung der Bundesrepublik in internationale Institutionen. Die hat das Grundgesetz in Artikel 24 von Anfang an als Möglichkeit vorgesehen – vor allem in der Hoffnung, dass eine stärkere internationale Zusammenarbeit friedenstiftend wirken würde.

Dieser Gedanke stand auch hinter den Bemühungen um eine enge europäische Zusammenarbeit. Konkrete Ideen für eine europäische Einigung hatte es schon nach dem Ersten Weltkrieg gegeben, unter anderem mit der 1922 gegründeten Paneuropa-Union oder den 1925 von der SPD in ihrem Heidelberger Programm angestrebten „Vereinigten Staaten von Europa". Vor dem Hintergrund des gerade zu Ende gegangenen Zweiten Weltkriegs nahmen diese Pläne schnell Gestalt an. Schon 1946 etwa sprach sich Winston Churchill für eine Art „Vereinigte Staaten von Europa" aus. Die Europäische Menschenrechtskonvention ist eine frühe Ausprägung dieser Idee. Die Konvention und die Grundrechte der Europäischen Union sind aber auch in ihren konkreten Inhalten eng miteinander verbunden.

Europäische Menschenrechtskonvention

Die Europäische Menschenrechtskonvention – fertiggestellt 1950, in Kraft seit 1953 – hat in den 1960er Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg (EGMR oder EuGHMR, nicht zu verwechseln mit dem Europäischen Gerichtshof, EuGH, in Luxemburg) lässt sich mit den Verfassungsgerichten in nationalen Rechtsordnungen vergleichen.

Die Konvention ist einer der ersten und der wichtigste unter den völkerrechtlichen Verträgen, die im Rahmen des Europarats, einer seit 1949 bestehenden, derzeit 47 Mitgliedstaaten umfassenden internationalen Organisation, geschlossen wurden. Inhaltlich war die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen von 1948 Vorbild. Allerdings war von Anfang an klar, dass die Konvention – anders als die Erklärung – für die Mitgliedstaaten verbindlich sein sollte. Tatsächlich kann heute dem Europarat nur beitreten, wer die Konvention anerkennt. Ihm gehören sehr viel mehr Staaten an als der EU. Die Türkei beispielsweise ist seit 1949 Mitglied, also fast von Anfang an. Seit Mitte der 1990er Jahre sind auch weitere Staaten beigetreten, die geographisch nicht vollständig auf dem europäischen Kontinent liegen, wie Russland oder auch Aserbaidschan. Inhaltlich wurde der Katalog der Rechte nach und nach in Zusatzprotokollen erweitert und ergänzt. Heute enthält die Konvention in erster Linie nach wie vor die klassischen Freiheitsrechte, aber auch wirtschaftliche wie das Recht auf Eigentum, kulturelle wie das Recht auf Bildung und politische wie das Wahlrecht. Diese Rechte gelten für die einzelnen Bürgerinnen und Bürger eines Mitgliedstaates unmittelbar, allerdings in anderer Weise als die Grundrechte des Grundgesetzes. Während diese als Verfassungsrecht über

ullstein bild – FPI-Foto Press

Überwacht die Menschenrechtskonvention: der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg

Der Fall Kazim Görgülü

Gudula Geuther

Die Mitgliedstaaten des Europarates sind verpflichtet, die Konvention und Entscheidungen des Straßburger Gerichtshofs zu beachten. Was das bedeutet, haben die Gerichte im Fall Görgülü klar gemacht. In diesem Fall eines Vaters, der das Sorgerecht für sein nichteheliches Kind bekommen wollte, gab es ein langes gerichtliches Hin und Her. Im Mittelpunkt stand eine Frage des Familienrechts: Wie wichtig ist die Bindung an die gewohnte Umgebung und an die Menschen, mit denen es aufgewachsen ist, für ein Kind, und welche Rolle spielt demgegenüber der Kontakt zu leiblichen Elternteilen? Dass es allerdings zu fast 50 Gerichtsentscheidungen kam, darunter allein sechs des Bundesverfassungsgerichts, lag daran, dass ein Gericht die Rolle des Menschenrechtsgerichtshofs nicht akzeptieren wollte.

Die Mutter des Jungen hatte ihn 1999 direkt nach seiner Geburt zur Adoption freigegeben. Der Vater hatte keinen Kontakt mehr zur Mutter, mit der er nicht verheiratet war, von der Geburt erfuhr er erst kurz vor der geplanten Adoption. Nun beantragte er das Sorge- und das Umgangsrecht für seinen Sohn. Zuerst, vor dem Amtsgericht, mit Erfolg. Diese Entscheidung aber hob das Oberlandesgericht Naumburg wieder auf. So ging es noch öfter – immer wieder bekam der Vater Recht, immer wieder scheiterte er beim Oberlandesgericht. Als er schließlich das Sorgerecht bekam, war sein Sohn gerade neun Jahre alt geworden.

Dass sich die Auseinandersetzung so lange hinzog, lag daran, dass der zuständige Senat des Oberlandesgerichts weder die Stellung noch die Rechtsauffassung des mehrfach vom Vater angerufenen EGMR hinnehmen wollte. Der schätzte den Kontakt zum Vater für wichtiger ein, als es das Oberlandesgericht getan hatte. Die Straßburger Richter verwiesen auf Artikel 8 der Konvention. Der verpflichtet die Vertragsstaaten, das Familienleben zu schützen. Nach Ansicht des Menschenrechtsgerichtshofs bedeutet das: Sie müssen auf eine Zusammenführung eines leiblichen Elternteils mit seinem Kind hinwirken. Dagegen hatten die Richter am Oberlandesgericht ihre erste Entscheidung damit begründet, dass das Kind eine tiefe Bindung zur Pflegefamilie entwickelt habe. Es würde dem Kind deshalb schaden, wenn es nun aus der Familie genommen würde. Im Ergebnis schloss der Menschenrechtsgerichtshof das nicht aus. Einen Verstoß gegen die Konvention sah er aber darin, dass das Oberlandesgericht die Argumente nicht berücksichtigt hatte, die für ein Sorge- oder Umgangsrecht des Vaters sprachen. Der Kontakt sei auch im Interesse des Kindes. Trotzdem hob das Oberlandesgericht noch einmal eine Entscheidung des Amtsgerichts auf, die ein Umgangsrecht gewährt hatte. Dabei vertraten die Naumburger Richter die Ansicht, die Entscheidungen des Menschenrechtsgerichtshofs stellten nur fest, was in der Vergangenheit Recht oder Unrecht gewesen sei. Für spätere deutsche Gerichtsentscheidungen seien sie unverbindlich. Das sei falsch, entschied das Bundesverfassungsgericht. Das Grundgesetz müsse zwar gewahrt bleiben, aber Straßburger Entscheidungen seien auch im weiteren Verfahren zu berücksichtigen. Wieder gab es ein Hin und Her, in dem das Oberlandesgericht die Straßburger Entscheidung „nicht überzeugend" nannte – und das Recht auf Umgang wieder aufhob. Das Bundesverfassungsgericht widersprach erneut und fügte diesmal die härteste Kritik für ein Gericht bei, indem es dem Oberlandesgericht bescheinigte, willkürlich zu entscheiden. Es folgten weitere Gerichtsentscheidungen, der Vater hatte mehr und mehr Kontakt zu seinem Sohn und bekam schließlich das Sorgerecht. Spätestens seit diesen Verfahren ist also klar, dass alle staatlichen Stellen, auch die Gerichte, die Straßburger Entscheidungen ernst nehmen müssen.

dem einfachen Recht stehen, teilweise sogar nicht beschränkt werden können, gelten die Rechte aus der Konvention in den Mitgliedstaaten als einfaches Recht. Trotzdem muss alle öffentliche Gewalt sie beachten, also nicht nur Behörden und Gerichte, sondern auch der Gesetzgeber. Denn die Mitgliedstaaten haben sich völkerrechtlich verpflichtet, die Rechte ihrer Bürgerinnen und Bürger zu wahren. Ein Staat, der diese Rechte – und Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte – missachtet, verstößt also gegen Völkerrecht. Das kommt tatsächlich vor. In aller Regel aber bemühen sich die Mitgliedstaaten, den Entscheidungen des Gerichts zu folgen. Tun sie das nicht, drohen ihnen Schadensersatzklagen vor dem Menschenrechtsgerichtshof. Noch wichtiger ist aber der politische und moralische Makel, als Konventions-Verweigerer dazustehen. Das Bundesverfassungsgericht hat außerdem entschieden, dass die Rechte der Konvention über einen Umweg in Deutschland stärker gelten als das einfache Recht: Sie müssen bei der Auslegung der Grundrechte berücksichtigt werden. Ihr Inhalt fließt also in die Grundrechte ein und ist damit im deutschen Recht mit Verfassungsrang verankert. Allerdings sind die Rechte der Konvention in Deutschland nach wie vor viel weniger bekannt als die Grundrechte – manchmal auch den Behörden und Gerichten.

Bis 1998 konnten sich nur Staaten oder eine Kommission des Europarats an den Straßburger Gerichtshof wenden. Gegen eine Ausdehnung auf Individualbeschwerden hatten sich die meisten Mitgliedstaaten lange gesträubt. 1998 änderten sie aber grundlegend das Verfahren vor dem Gericht, und seitdem können auch einzelne Bürgerinnen und Bürger Entscheidungen des Straßburger Gerichtshofs herbeiführen. Wie bei der deutschen Verfassungsbeschwerde auch, muss der Beschwerdeführende dafür selbst unmittelbar betroffen sein, in dem Land, gegen das er Beschwerde erhebt, die zumutbaren gerichtlichen Möglichkeiten ausgeschöpft haben und einige andere Voraussetzungen erfüllen. Mit der Individualbeschwerde hat die Konvention eine praktische Bedeutung bekommen, die für internationale Menschenrechtserklärungen einzigartig ist. Seitdem ist der Gerichtshof in seinen Entscheidungen selbstbewusster geworden und wirkt immer mehr in die nationalen Rechtsordnungen hinein. Wie wichtig der Gerichtshof ist, zeigt sich auch daran, dass häufig grundlegende politische Entscheidungen in Straßburg überprüft werden, zum Beispiel die Entscheidungen deutscher Strafgerichte zum Schießbefehl an der Mauer oder umstrittene Parteiverbote in der Türkei.

Grundrechte in der Europäischen Union

Bei der Europäischen Menschenrechtskonvention geht es um Menschenrechtsschutz für die Bürgerinnen und Bürger der Mitgliedstaaten des Europarats, und zwar um Schutz gegenüber ihren Staaten. Wenn vom Grundrechtsschutz in der Europäischen Union die Rede ist, steht etwas Anderes im Vordergrund: der Schutz gegenüber der EU selbst oder gegenüber dem eigenen Staat, wenn er EU-Recht ausführt. Hier treten die Grundrechte der einzelnen Mitgliedstaaten in den Hintergrund, weil es sonst kaum ein einheitliches europäisches Recht geben könnte. Dann muss aber ein anderer Grundrechtsschutz für die EU-Bevölkerung an diese Stelle treten. Grundrechte in der Union sollen also nicht einfach noch eine zusätzliche Möglichkeit bieten, Rechte einzuklagen, sondern sie sollen verhin-

Feierliche Unterzeichnung des 2009 in Kraft getretenen EU-Vertrags von Lissabon im dortigen Jeronimos-Kloster am 13. Dezember 2007. Mit der „Charta der Grundrechte der Europäischen Union" enthält er erstmals einen für alle Mitgliedstaaten verbindlichen Grundrechtskatalog.

picture-alliance / dpa / Lusa Inacio Rosa

dern, dass die Bürgerinnen und Bürger gerade gegenüber der EU rechtlos dastehen.

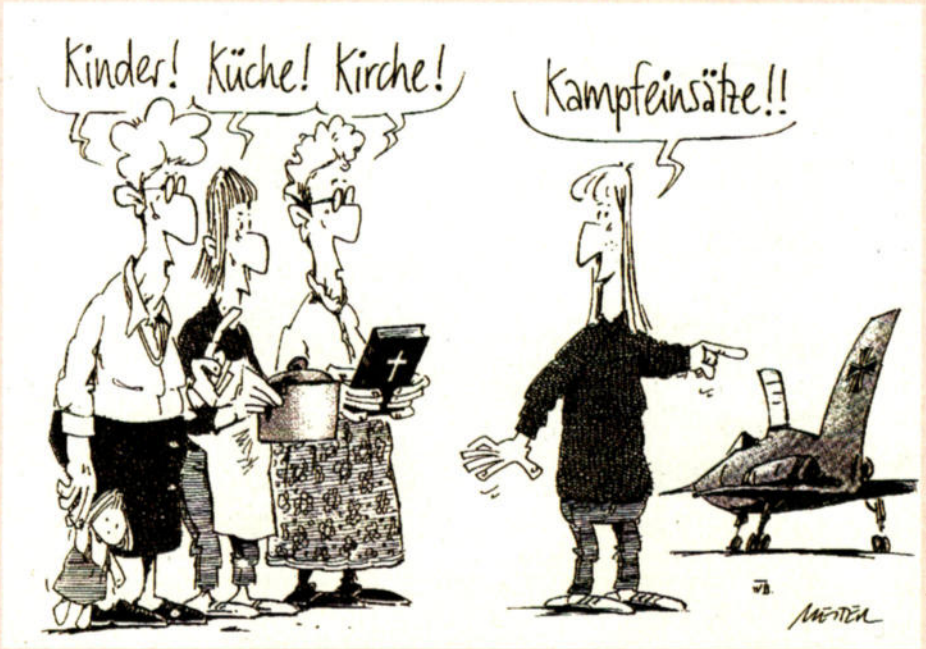
Dass ein solcher Schutz nötig ist, hat der Europäische Gerichtshof in Luxemburg (EuGH) früh festgestellt. Allerdings war zuerst nicht ganz klar, woher die Grundrechte kommen sollten. Die bestehenden Verträge, die ursprünglich nur die engere wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa zu regeln hatten, sahen keine solchen Rechte vor. Von Anfang an hat es der EuGH abgelehnt, die Grundrechte der Mitgliedstaaten anzuwenden – denn sonst sähe das einheitliche Europäische Recht in den verschiedenen Staaten unterschiedlich aus. Eine erste Lösung fanden die Luxemburger Richter 1969: Ein deutscher Sozialhilfeempfänger wehrte sich gegen eine Vorschrift aus Brüssel. Er sollte verbilligte Butter mit Zuschüssen der Europäischen Gemeinschaft bekommen. Dafür musste er allerdings im Laden einen Gutschein vorlegen, auf dem sein Name stand. Er fand, sein Name gehe den Verkäufer nichts an. Der EuGH gab ihm Recht. Er interpretierte die Vorschrift – wie auch andere Länder in Europa – so, dass der Name nicht auf dem Gutschein erscheinen musste und berief sich dafür auf die Grundrechte als allgemeine Grundsätze der Gemeinschaftsordnung. Das bedeutete: In den ersten Jahren entnahm der EuGH die europäischen Grundrechte allen Grundrechten der Mitgliedstaaten, die er verglich und aus denen er Gemeinsamkeiten herausfilterte. Das tut er bis heute. Zusätzlich gilt aber auch in der EU die Europäische Menschenrechtskonvention. Dies hat die EU selbst so entschieden, obwohl sie nicht Mitglied des Europarates und der Konvention ist – allerdings gibt es seit 2009 rechtlich die Möglichkeit zum Beitritt, und dieser wird angestrebt. Immer wieder richtet sich der EuGH auch nach Entscheidungen der Straßburger Richter, in denen sie die Menschenrechte auslegen. Trotz alledem wird immer wieder kritisiert, dass der EuGH im Ergebnis zu wenig grundrechtsfreundlich sei. Mehr Grundrechtsschutz und vor allem für die Bevölkerung besser erkennbare Grundrechte erhoffen sich die Vertragsstaaten durch einen neu geschaffenen, bindenden Text: Der EU-Vertrag von Lissabon, der am 1. Dezember 2009 in Kraft getreten ist, enthält zum ersten Mal einen eige-

Der Fall Tanja Kreil: Frauen in der Bundeswehr

Gudula Geuther

Die Anlagentechnikerin Tanja Kreil bewarb sich 1996 bei der Bundeswehr, um Instandsetzungselektronikerin zu werden. Das aber erlaubte das deutsche Recht damals nicht. Frauen standen in der Bundeswehr seinerzeit nur die Militärmusik und der Sanitätsdienst offen. Schon das Grundgesetz bestimmte in Artikel 12 a, dass Frauen keinen „Dienst mit der Waffe" leisten durften, und zwar, wie die meisten Juristen glaubten, auch nicht freiwillig. Das hatte historische Gründe. Als 1956 die allgemeine Wehrpflicht eingeführt und 1968 im Grundrechtekatalog verankert wurde, hatten die Parlamentarier noch den Zweiten Weltkrieg vor Augen, in dem junge Frauen als Flakhelferinnen starben – oder auch, wenn sie ängstlich waren, kriegsgerichtlich verurteilt wurden.

Auch Politikerinnen, die nach damaligen Vorstellungen eine weitgehende Gleichberechtigung wünschten, fanden, der Dienst mit der Waffe widerspreche der „Natur und Bestimmung der Frau". Die Bundeswehr lehnte Tanja Kreil noch 1996 wegen ihres Geschlechts ab. Vor Gericht berief sich die junge Frau unter anderem auf die europäische Gleichbehandlungsrichtlinie. Denn die verbietet eine Diskriminierung wegen des Geschlechts auch beim Berufszugang – es sei denn, ein bestimmtes Geschlecht wäre „unabdingbare Voraussetzung" für die Arbeit. Als diese Richtlinie in Brüssel geschrieben wurde, wird kaum jemand dabei an das Militär gedacht haben. Trotzdem und obwohl die äußere Sicherheit weiterhin Sache der Mitgliedstaaten ist, war klar: „Unabdingbar" ist das männliche Geschlecht nicht für jede Arbeit beim Militär außerhalb von Musik und Sanitätswesen. Der EuGH entschied: Der Ausschluss von Frauen sei zu pauschal und allgemein. Das deutsche Parlament änderte das Grundgesetz. Frauen dürfen seitdem – freiwillig – zur Bundeswehr, wenn sie persönlich für die jeweilige Tätigkeit geeignet sind. Tanja Kreil war übrigens nicht unter den ersten Frauen, die eingestellt wurden – sie hatte es sich anders überlegt. Ihr Fall aber verdeutlicht: Eine bloße europäische Richtlinie – flankiert vom Grundrecht auf Gleichberechtigung, das auch in Europa gilt – kann sich gegen deutsches Verfassungsrecht durchsetzen. Und auch Sachverhalte, die auf den ersten Blick rein nationale Angelegenheiten zu sein scheinen, können von europäischem Recht und europäischen Grundrechten geprägt sein.



Gerhard Mester / Baaske Cartoons

nen Grundrechtskatalog, die „Charta der Grundrechte der Europäischen Union". Auch wenn dieser Katalog nicht im Hauptteil des Vertrages steht, ist er verbindlich. Ausnahmen gelten allerdings für Großbritannien, Polen und Tschechien.

Dass Europa Grundrechte braucht, liegt also schlicht daran, dass es europäisches Recht gibt, das in Rechte der Bürgerinnen und Bürger eingreifen kann, in vielen Lebensbereichen, vom Wirtschafts- und Sozialrecht bis zum Umweltrecht. Das führt dazu, dass sich die Gerichte der Mitgliedstaaten mit der Anwendung ihrer eigenen Grundrechte zurückhalten müssen, wenn sie selbst europäisches Recht anwenden. Täten sie das nicht, würde auf einmal zum Beispiel ein deutsches Gericht eine europäische Norm wegen Grundrechtsverletzung aufheben – obwohl das an sich nicht in seiner Kompetenz liegt. Trotzdem ist diese Zurückhaltung der deutschen Gerichte nicht ganz selbstverständlich. Denn um das Europarecht umzusetzen, handeln ja meist deutsche Behörden. Die sind dabei natürlich immer noch an die deutschen Grundrechte gebunden.

Dazu kommt, dass viele dem Europäischen Gerichtshof – wegen der ursprünglich wirtschaftsbezogenen Ausrichtung der EG und dann auch der EU – eine rein wirtschaftsliberale Tendenz unterstellen. Tatsächlich hat der EuGH bis jetzt zwar manche, aber wenige Normen der EU aufgehoben. Gerade deshalb wird dem inzwischen in Kraft getretenen Grundrechtskatalog der EU so viel Geltung beigemessen. Wie weit er wirkt, muss sich noch erweisen.

In jedem Fall könnte zwischen Europäischem Recht und deutschem (oder spanischem, italienischem etc.) Grundrechtsschutz ein Konflikt bestehen. Das war früher, was Deutschland betrifft, tatsächlich so: Das Bundesverfassungsgericht entschied 1974, es werde weiterhin europäisches Recht daraufhin überprüfen, ob es mit den Grundrechten vereinbar sei. Das gelte solange (daher der Name der Entscheidung: Solange I) es auf europäischer Ebene keinen Grundrechtekatalog gebe, der dem des Grundgesetzes entspricht. Von den Bemühungen des EuGH um den Grundrechtsschutz ließen sich die Verfassungsrichter zwölf Jahre später überzeugen. Das Bundesverfassungsgericht, so entschied es selbst 1986, werde sich zurückhalten, solange der EuGH einen wirksamen Schutz der Grundrechte gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaften generell gewährleiste (Solange II). Dass dies der Fall ist, ist inzwischen wohl nicht mehr umstritten. In ihrer Entscheidung zum Vertrag von Maastricht drohten die Richter zwar an, einzuschreiten, wenn die EU ihre Kompetenzen überschreite. Deren Grundrechtsschutz hat das Gericht aber seit den 1980er Jahren nicht angezweifelt. Ob sich an diesem so genannten Kooperationsverhältnis zwischen Europäischem Gerichtshof und Bundesverfassungsgericht nach der Karlsruher Entscheidung zum Vertrag von Lissabon aus dem Jahr 2009 aus Sicht des Verfassungsgerichts etwas geändert hat, lässt sich derzeit nicht absehen. Der Begriff Kooperationsverhältnis fällt in der Entscheidung nicht mehr. Das kann, muss aber nicht bedeuten, dass die Karlsruher Richter sich vorbehalten, auch in Grundrechtsfragen strenger als bisher zu prüfen.

Grund- und Menschenrechte weltweit

Die Welthungerhilfe geht davon aus, dass es in 56 von 192 Staaten schlecht um die Menschenrechte bestellt ist. Einige dieser Länder gewähren Grundrechte auf dem Papier. Dass die Idee von Menschenrechten trotzdem zumindest theoretisch anerkannt ist, zeigt die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948. Dabei handelt es sich um keinen völkerrechtlichen Vertrag. Staaten, die der UNO beitreten, erkennen sie aber automatisch an. Ursprünglich hatten sie die Mitgliedstaaten ohne Gegenstimmen angenommen – wenn auch bei acht Enthaltungen. Über die tatsächliche Verwirklichung dieser Rechte sagt das freilich wenig aus. Sieben Menschenrechtsabkommen – konkretere völkerrechtliche Verträge, die jeweils verschiedene Staaten ratifiziert haben – legen Rechte nieder. Sie sind zwar international nicht einklagbar, schaffen aber zumindest Maßstäbe.

Seit über 60 Jahren Maßstab für die internationale Gemeinschaft und für die Arbeit von Menschenrechtsgruppen: die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948

picture-alliance / dpa / Bodo Marks

Das sieht zum Teil anders aus bei so genannten regionalen Schutzmechanismen. Neben der Europäischen Menschenrechtskonvention mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte haben zwei weitere Organisationen Klagemöglichkeiten geschaffen: In der Organisation der Amerikanischen Staaten, OAS, sind alle 35 Staaten Nord- und Südamerikas Mitglied. In 24 von ihnen, darunter weder die USA noch Kanada, ist die Interamerikanische Konvention der Menschenrechte verbindlich. Fast alle diese Staaten haben sich dem Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte unterworfen, der sehr weitgehende Kompetenzen hat. Er kann zum Beispiel Gesetze eines Staates für unwirksam erklären, wenn sie gegen Menschenrechte verstoßen.

Die Afrikanische Charta der Menschenrechte umfasst einen breiten Katalog von Rechten. Fast die Hälfte der 53 Mitgliedstaaten der Afrikanischen Union hat ein 2004 in Kraft getretenes Zusatzprotokoll ratifiziert, das die Errichtung eines Afrikanischen Gerichtshofes der Menschenrechte und Rechte der Völker vorsieht. Bisher (2009) hat dieser Gerichtshof allerdings noch keine Entscheidung gefällt.

Vom unbekannten Blatt Papier ...

[...] Eine Verfassung ist nur so stark wie der Glaube der Bürger an die Grundsätze, die sie formuliert. Kraftloser als das Grundgesetz [...] hat kaum je eine demokratische Verfassung begonnen. Das Gefühl, das sie bei den Westdeutschen hervorrief, war weder Begeisterung noch Ablehnung, sondern Teilnahmslosigkeit.

[...] Im März 1949 beteuerten 40 Prozent der künftigen Bundesdeutschen, das entstehende Grundgesetz sei ihnen gleichgültig, 33 Prozent zeigten sich mäßig interessiert, nur 21 Prozent versicherten, sie seien „sehr interessiert". Sechs Jahre später, nachdem das Besatzungsstatut erloschen und die Bundesrepublik zumindest teilweise souverän geworden war, befanden nur 30 Prozent der Bundesbürger das Grundgesetz für gut, fünf Prozent hielten es für nicht gut, 14 Prozent waren unentschieden, aber 51 Prozent gestanden: „Kenne die Verfassung nicht."

[...] Das Versprechen, das das Grundgesetz damals den Deutschen gegeben hat, konnte nur von ihnen selber eingelöst werden. Sie waren dazu erst in der Lage, nachdem sie sich wieder ihrer selbst bewusst geworden waren, in ihrer Schuld und ihrer Würde. Damals waren sie es nicht. Sie haben die Sprache nicht verstanden, in der das Grundgesetz zu ihnen sprach. Das war kein Wunder, denn seine Sprache ist zuvor in Deutschland nicht gesprochen worden. Es sprach von der Einheit für Deutschland – das hatte auch schon die Verfassung der Paulskirche von 1848 getan. Es sprach von der Freiheit für die Deutschen – die hatte bereits die Weimarer Verfassung verheißen. Vor allem aber und vom ersten Artikel an sprach es von der Würde des Menschen als Fundament von Staat und Gesellschaft. Das war fremd und in Deutschland unerhört. [...]

Christian Bommarius, Das Grundgesetz. Eine Biographie, Berlin 2009, Seite 10 ff.

... zur inneren Achse der Republik

[...] Während draußen das Land noch in Trümmern lag [...] und die Menschen einen dritten Weltkrieg fürchteten, zogen die Autoren des Grundgesetzes der Republik ein neues Rückgrat ein. Ein konstitutionelles Rückgrat, das Westdeutschland nicht nur wieder eine demokratische Haltung ermöglichte, [...] sondern dem Land auch eine innere Achse gab, um die fortan alle großen gesellschaftlichen Auseinandersetzungen kreisten. Wie keine zweite Verfassung der Welt ist das Grundgesetz in Deutschland zum Medium und Maßstab des Politischen geworden.

Alle Verfassungsfragen sind Machtfragen, hat Ferdinand Lassalle geschrieben, der Mitbegründer der deutschen Sozialdemokratie. In der Bundesrepublik aber, so ließe sich ohne Übertreibung sagen, wurden alle Machtfragen zu Verfassungsfragen. Worüber das Land auch immer stritt, es stritt mit dem Grundgesetz in der Hand.

Das begann mit dem Kampf um die Wiederbewaffnung Anfang der fünfziger Jahre. Im Kern ging es dabei um das Selbstverständnis des kriegsversehrten Landes, um den Abschied vom strikten Pazifismus der unmittelbaren Nachkriegszeit, um die Wiedererlangung der Souveränität. Verhandelt und entschieden wurden diese fundamentalen Fragen aber anhand der Einfügung einer „Wehrverfassung" ins Grundgesetz. Auch die tumultösen Auseinandersetzungen um die Notstandsgesetze [...] entzündeten sich an dem Plan, die Verfassung zu ergänzen – um Regeln für den Ausnahmezustand. Der Streit darüber wurde neben Vietnam zum zweiten großen Mobilisierungsthema der Studentenbewegung.

Kaum ein gesellschaftlicher Großkonflikt, der fortan nicht die Form des Verfassungsdisputs gefunden hätte: [...] Seien es die juristischen Schlachten um die Gleichberechtigung, den Paragrafen 218, Kruzifixe und Kopftücher in Klassenräumen oder zuletzt das Rauchverbot, um nur einige der spektakulärsten Fälle zu nennen. [...]

Viele der Verfassungsauseinandersetzungen sind der Republik gut bekommen, die meisten haben sie entschieden liberaler gemacht. Die Spiegel-Affäre 1962 etwa – der Versuch des damaligen Verteidigungsministers Franz Josef Strauß, das Hamburger Nachrichtenmagazin wegen eines missliebigen Artikels zu kriminalisieren – endete mit einem Sieg der Meinungsfreiheit, dem Rücktritt von Strauß, und es machte staatliche Zensurwillkür in der Bundesrepublik endgültig unmöglich. Der juristische Kampf der Anti-AKW-Bewegung um die Kundgebungen in Brokdorf stärkte die Demonstrationsfreiheit, und der teils hysterische Streit um die Volkszählung 1983 bescherte dem Land ein fundamentales neues Grundrecht: die Freiheit jedes Einzelnen, über seine Daten selbst zu bestimmen.

Es gab jedoch auch gegenläufige Entscheidungen. Die Liberalisierung des Schwangerschaftsabbruchs beispielsweise ließ Karlsruhe gleich mehrmals scheitern, das Grundrecht auf Asyl demontierte der Bundestag 1992 in einer informellen Großen Koalition, und seit dem 11. September 2001 beharken sich Bundesregierung und Verfassungsgericht erbittert in der Frage, wie viel Freiheit dem Kampf gegen den Terror geopfert werden darf.

Ohne das immer neue Ringen um das Grundgesetz ist die Entwicklung der Bundesrepublik nicht zu verstehen. [...]

So sehr haben sich die Deutschen an das letzte Wort aus Karlsruhe gewöhnt, dass es ihnen schwerfällt, sich eine andere Form der Entscheidung, etwa durch Mehrheitsbeschluss, überhaupt nur vorzustellen. Dem Gericht schadet das nicht, auch nicht der Verfassung. Der Politik schon eher. Und womöglich sogar der Demokratie.

Ganz zu verstehen ist die verbreitete Fixierung auf das Grundgesetz nur, wenn man noch einmal zurückblendet auf den Moment, als es geschrieben wurde. 1948/49, angesichts von Völkermord und restloser Staatsperversion, waren sich die Grundgesetz-Autoren einig, dass das Recht die Macht fortan nicht nur einhegen und steuern sollte: Das Recht sollte die Macht geradezu ersetzen, die Verfassung den Staat ablösen. Das war nach den Exzessen des Machtmissbrauchs durch die Nazis ein einleuchtender Impuls.

Heute [...], nach 60 Jahren liberaler Rechtsstaatlichkeit, spricht aus der „Überkonstitutionalisierung" der Politik weniger Misstrauen gegenüber der Macht als vielmehr eine tief sitzende Skepsis gegenüber der Demokratie: Die Deutschen vertrauen ihren Richtern mehr als ihren Abgeordneten.

Das ist ein irritierender Preis für den überwältigenden Erfolg des Grundgesetzes. Die enorme Popularität der Verfassung zieht auch zunehmend deren Banalisierung nach sich. Immer häufiger sucht Berlin selbst Detailfragen im Grundgesetz zu fixieren. 52-mal wurde es seit 1949 bereits geändert, weit häufiger als die amerikanische Verfassung in mehr als 200 Jahren. [...]

Jeder neue Grundgesetz-Artikel bedeutet eine Selbstentmachtung der Politik. Je mehr in der Verfassung festgeschrieben wird, desto weniger kann das Parlament frei entscheiden. Und desto mehr landet am Ende in Karlsruhe. Aber es scheint fast, als trauten sogar die Politiker den Richtern mehr als sich selbst. [...]

Heinrich Wefing: „Der Bonner Reflex", in: Die Zeit, Nr. 19 vom 30. April 2009

Literaturhinweise

Bommarius, Christian: Das Grundgesetz. Eine Biographie, Berlin 2009, 287 S.

Bumke, Christian / Voßkuhle, Andreas: Casebook Verfassungsrecht, München 2008, 518 S.

Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Stand: Juli 2009, Bonn 2009, 100 S.

Dies. (Hg.): 60 Jahre Grundgesetz. Aus Politik und Zeitgeschichte 18-19/2009, Bonn 2009, 46 S.

Dies. (Hg.): Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 2007, 461 S. (bpb-Schriftenreihe Band 646)

Dies. (Hg.): Bürgerrechte und Innere Sicherheit. Aus Politik und Zeitgeschichte 44/2004, Bonn 2004, 40 S.

Detjen, Joachim: Verfassungswerte. Welche Werte bestimmen das Grundgesetz? Bonn 2009, 175 S. (bpb-Schriftenreihe Band 742)

Ders.: Die Werteordnung des Grundgesetzes, Wiesbaden 2009, 439 S.

Detjen, Stephan: In bester Verfassung?! 50 Jahre Grundgesetz (Begleitband zur Wanderausstellung), Köln 1999, 248 S.

Feldkamp, Michael F.: Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Die Entstehung des Grundgesetzes, Göttingen 2008, 266 S.

Grayling, Anthony C.: Freiheit, die wir meinen, München 2008, 464 S.

Ipsen, Jörg: Der Staat der Mitte. Verfassungsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland, München 2009, 476 S.

Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hg.): Das Grundgesetz. Der Bürger im Staat 1-2009, Stuttgart 2009, 64 S.

Melchior, Robin: Staatsrecht leicht gemacht. Das Staats- und Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2008, 151 S.

Möllers, Christoph: Das Grundgesetz. Geschichte und Inhalt, München 2009, 122 S.

Ders.: Demokratie – Zumutungen und Versprechen, Berlin 2008, 125 S. (bpb-Schriftenreihe Band 725)

Niclauß, Karlheinz: Das Grundgesetz. Eine kleine Einführung, Stuttgart 2009, 123 S.

Pehle, Heinrich / Sturm, Roland: Ist Deutschland noch in guter Verfassung? Das Grundgesetz im Wandel: Normalzustände, Grenzfälle und Pathologien, in: Mayer-Tasch, Peter-Cornelius / Oberreuter, Heinrich (Hg.): Deutschlands Rolle in der Welt des 21. Jahrhunderts. ZfP-Sonderband 3, Baden-Baden 2009, S. 53-74.

Säcker, Horst: Das Bundesverfassungsgericht, München 2003, 263 S. (bpb-Schriftenreihe Band 405)

Schaal, Gary: Die Karlsruher Republik, Bonn 2000, 164 S.

Schulzki-Haddouti, Christiane: Bürgerrechte im Netz, Wiesbaden 2003, 368 S. (bpb-Schriftenreihe Band 382)

Sofsky, Wolfgang: Verteidigung des Privaten. Eine Streitschrift, München 2007, 158 S. (bpb-Schriftenreihe Band 673)

Steinbeis, Maximilian / Detjen, Marion / Detjen, Stephan: Die Deutschen und das Grundgesetz, München 2008, 395 S. (bpb-Schriftenreihe Band 763)

Internetadressen

www.bpb.de/wissen (Gesetze)
Der Text des Grundgesetzes auf den Seiten der Bundeszentrale für politische Bildung

www.bundesverfassungsgericht.de
Homepage des Bundesverfassungsgerichts

www.echr.coe.int/echr
Homepage des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (französisch oder englisch)

www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_de.pdf
Charta der Grundrechte der Europäischen Union auf den Seiten des Europäischen Parlaments

www.grundrechte-report.de
Analyse und Kritik der Lage der Menschen- und Bürgerrechte in Deutschland, hg. von der Humanistischen Union, Pro Asyl, dem Bundesarbeitskreis Kritischer Juragruppen (BAKJ) u.a.

www.humanistische-union.de
1961 gegründete Bürgerrechtsorganisation, die sich für den

Abbau von Diskriminierung, die Förderung politischer Partizipation, die Kontrolle staatlichen Handelns und die Durchsetzung der Menschenrechte einsetzt

www.ilmr.de
Internationale Liga für Menschenrechte

www.un.org/en/rights
Menschenrechtsthemen und die UN-Charta auf der Internetpräsenz der Vereinten Nationen (englisch)

www.vdj.de
Verein Demokratischer Juristinnen und Juristen e.V.

Autoren

Gudula Geuther ist rechts- und innenpolitische Korrespondentin für Deutschlandfunk und Deutschlandradio Kultur. Als Karlsruher Hörfunk-Korrespondentin lag ihr Arbeitsschwerpunkt zuvor in der Beobachtung der dortigen Gerichte, vor allem des Bundesverfassungsgerichts.

Mathias Metzner war wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Bundesverfassungsgericht und im Grundrechte-Referat des Bundesministers der Justiz tätig. Er ist Richter am Hessischen Verwaltungsgerichtshof in Kassel.

Anforderungen

bitte schriftlich an
Bundeszentrale für politische Bildung c/o IBRo
Kastanienweg 1,
18184 Roggentin
Fax: 03 82 04/66-273 oder
E-Mail: bpb@ibro.de

Absenderanschrift bitte in Druckschrift.

Für telefonische Auskünfte (bitte keine Bestellungen) steht das Infotelefon der bpb unter Tel.: 02 28/99 515-115 von Montag bis Freitag in der Zeit von 8.30 bis 15.30 Uhr zur Verfügung.

Informationen über das weitere Angebot der Bundeszentrale für politische Bildung / bpb erhalten Sie unter der rechts oben genannten bpb-Adresse.

Änderungen der Abonnementmodalitäten bitte melden an bpb@gebhard-mueller.de

Impressum

Herausgeberin:
Bundeszentrale für politische Bildung/bpb,
Adenauerallee 86, 53113 Bonn,
Fax-Nr.: 02 28/99 515-309.
Internetadresse: http://www.bpb.de, E-Mail: info@bpb.de

Redaktion:
Jürgen Faulenbach, Christine Hesse (verantwortlich/bpb), Jutta Klaeren, Patrick Pilarek (Volontär)

Manuskript und Mitarbeit:
Gudula Geuther, Berlin; Christine Hesse, Bonn; Jutta Klaeren, Bonn; Theresa Maaß, Bonn; RiAG Robin Melchior, Lehrbeauftragter an der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin; Mathias Metzner, Kassel; Prof. Dr. Christoph Möllers, Lehrstuhl für öffentliches Recht und Rechtsphilosophie der Juristischen Fakultät an der Humboldt-Universität Berlin; Patrick Pilarek, Bonn; Mira Wallis, Berlin

Titelbild:
KonzeptQuartier® GmbH, Art Direktion: Linda Spokojny, Melli-Beese-Straße 19, 90768 Fürth

Umschlag-Rückseite:
Leitwerk, Köln

Gesamtgestaltung:
KonzeptQuartier® GmbH, Art Direktion: Linda Spokojny, Melli-Beese-Straße 19, 90768 Fürth

Druck:
SKN Druck und Verlag GmbH & Co. KG, 26506 Norden

Vertrieb:
IBRo, Verbindungsstraße 1, 18184 Roggentin

Erscheinungsweise:
vierteljährlich.
ISSN 0046-9408, Auflage dieser Ausgabe: 800 000.

Redaktionsschluss dieser Ausgabe:
Januar 2010

Text und Fotos sind urheberrechtlich geschützt. Der Text kann in Schulen zu Unterrichtszwecken vergütungsfrei vervielfältigt werden.

Der Umwelt zuliebe werden die Informationen zur politischen Bildung auf chlorfrei gebleichtem Papier gedruckt.